COMMITMENT
INTEGRITY
LEADERSHIP

May 23, 2019
Report 2018-131
FACT SHEET

Elaine M. Howle *State Auditor*

CONTACT: *Margarita Fernández* | *(916) 445-0255 x 343* | *MargaritaF@auditor.ca.gov*

Alum Rock Union Elementary School District

The District and Its Board Must Improve Governance and Operations to Effectively Serve the Community

Background

Serving nearly 10,000 students in 25 elementary, middle, and K–8 schools within Santa Clara county, the Alum Rock Union Elementary School District (district) is governed by a five-member board of trustees (board). The board establishes the strategic direction of the district, ensures educational and fiscal accountability to the community, provides support to the district's superintendent and other staff as they carry out the board's directives, and hires the superintendent. The superintendent oversees the day-to-day operations of the district's faculty, administrators, and support staff.

Key Recommendations

- The Legislature should require members of school district boards to receive ethics training biennially.
- The board should comply with state laws and do the following:
  - » Use a structured process to select the most qualified firms to perform construction projects and work with district staff to evaluate proposals when contracting for legal services.
  - » Request training in applicable state requirements for governance and transparency.
  - » Assess the superintendent's performance timely to ensure it aligns with expectations.
- The district should improve its contracting practices by developing procedures to identify contracted personnel's potential conflicts of interest and developing contract monitoring procedures to ensure contractor performance.
- The district should provide its board members with ethics training at least once every two years, and should reduce payments to board members when they fail to attend meetings.

Key Findings

- The district awarded contracts for construction projects without using a structured process to select the most qualified firms at fair and reasonable prices as required—the board awarded three contracts we reviewed without evaluating other firms.
- The district's poor contract management practices hinder its ability to adequately monitor its contractors.
  - » The district does not have procedures to monitor its contractors and ensure they fulfill their responsibilities before paying them.
  - » It provides insufficient information to the board about payments to contractors to allow the board to assess the reasonableness of the expenditures.
  - » Because it did not require some of its contracted personnel to declare their financial interests, it does not know whether those individuals had potential conflicts of interest with the district.
- The board's actions have raised concerns about its transparency and accountability to the community, and it is not subject to state law requiring biennial ethics training for government officials.
  - » Board members did not consistently attend meetings yet the district paid these officials for meetings they did not attend.
  - » Board members did not always comply with state law. For example, in one instance a board member voted to approve a group of hires that included his son, and in another instance, they made several decisions even though they did not have a sufficient number of members present to establish a quorum.
  - » It did not adhere to district policy requiring that it perform a comparative evaluation of proposals when it selected a law firm to serve as the district's general counsel.
  - » It has not provided the district's superintendent with timely evaluations and has not sufficiently acted on implementing recommendations a state-established monitoring entity made in 2017 to improve district operations and governance.

Alum Rock Union Elementary School District

The District and Its Board Must Improve Governance and Operations to Effectively Serve the Community

May 2019

REPORT 2018-131

CALIFORNIA STATE AUDITOR
621 Capitol Mall, Suite 1200 | Sacramento | CA | 95814

916.445.0255 | TTY **916.445.0033**

For complaints of state employee misconduct,
contact us through the **Whistleblower Hotline**:
1.800.952.5665

Don't want to miss any of our reports? Subscribe to our email list at **auditor.ca.gov**

For questions regarding the contents of this report, please contact Margarita Fernández, Chief of Public Affairs, *at* 916.445.0255

This report is also available online at www.auditor.ca.gov | Alternative format reports available upon request | Permission is granted to reproduce reports

May 23, 2019
2018-131

The Governor of California
President pro Tempore of the Senate
Speaker of the Assembly
State Capitol
Sacramento, California 95814

Dear Governor and Legislative Leaders:

As requested by the Joint Legislative Audit Committee, the California State Auditor presents this audit report pertaining to the Alum Rock Union Elementary School District (district) and its operational and financial practices, governance, and public transparency. This report concludes that the district and its board of trustees (board) must improve their governance and operations to effectively serve the community.

Specifically, the board did not use a structured process to choose the most qualified firm when soliciting and awarding certain contracts related to construction projects, despite state law and district policy requiring it to do so. We also question the district's decision to hire a contractor to oversee its own work managing the construction of school improvement projects rather than seeking another firm to perform such oversight for quality control purposes. Moreover, the district neither has procedures for monitoring its contractors to ensure that they have fulfilled the terms of their contracts, nor provides the board with sufficient information about its payments to contractors. The district is also unaware of whether some of the individuals with whom it contracts have conflicts of interest because the district lacks procedures to identify those individuals who should disclose their financial interests.

The board's actions at its meetings have also raised concerns about its transparency and accountability to the community. In two instances, board members did not properly recuse themselves from voting on certain decisions as state law requires, and in another instance, the board violated state law by not having a sufficient number of board members present within the district when voting on several decisions. In yet another instance, the board could not demonstrate to the public that the law firm it selected to serve as the district's general counsel was the appropriate choice because it did not adhere to district policy requiring a comparative evaluation of proposals. Furthermore, the board has not yet taken action to implement many of the recommendations made by the Fiscal Crisis and Management Assistance Team in its June 2017 audit of the district. Finally, although the board is not subject to a state law requiring biennial ethics training, we believe that—given the concerns we identified—it would be prudent for board members to receive such training.

Respectfully submitted,

Elaine M. Howle

ELAINE M. HOWLE, CPA
California State Auditor

Blank page inserted for reproduction purposes only.

CONTENTS

Summary 1

Introduction 5

The District's Operational and Financial Practices Did Not Always Comply With State Law or Align With Best Practices 11

Poor Governance Has Led to Violations of State Law and Diminished the Board's Transparency 21

The Board's Operational Practices Did Not Always Comply With District Policy and Other Requirements 27

Other Areas We Reviewed 41

Appendix A
Scope and Methodology 45

Appendix B
Implementation Status of FCMAT's Recommendations 49

Response to the Audit
Alum Rock Union Elementary School District 53

California State Auditor's Comments on the Response From Alum Rock Union Elementary School District 63

Blank page inserted for reproduction purposes only.

SUMMARY

The Alum Rock Union Elementary School District (district) in the city of San José has been the subject of scrutiny since 2016 for its governance, financial operations, and contracting practices. Our audit identified concerns in all of these areas. We found that the board of trustees (board) and district staff have violated state law and district policy in their operational and financial practices. The board and district committed these violations despite the fact that two other monitoring entities have issued recommendations to improve the district's policies and practices in areas where we also found problems, and the Santa Clara County Office of Education has increased its oversight of the district. In particular, we noted weaknesses related to the district's construction project oversight, financial interest disclosures, and public transparency. This report draws the following conclusions:

The District's Operational and Financial Practices Did Not Always Comply With State Law or Align With Best Practices

Page 11

Several of the district's financial and contracting practices have placed it at risk of not obtaining goods and services from the most qualified firms at fair and reasonable prices. These practices have also limited the transparency of its operations. For example, the board did not use a structured process to choose the most qualified firms when soliciting and awarding certain contracts related to construction projects, although state law and district policy require it to do so. We also question the district's decision to hire the same contractor both to manage the construction of school improvement projects and to oversee that management, a decision that profoundly compromised quality control. Moreover, the district does not have a process for systematically monitoring its contractors to ensure that they have fulfilled the terms of their contracts before it pays them, nor does the district provide the board sufficient information about its payments to contractors. Finally, the district does not know whether some of its contracted personnel who filled key roles in the district had conflicts of interest because it does not require them to disclose their financial interests, even though these individuals served in roles similar to those of district employees who must disclose their interests.

Poor Governance Has Led to Violations of State Law and Diminished the Board's Transparency

Page 21

During the past several years, board members did not consistently attend board meetings, limiting the effectiveness of the board's governance. The district also violated state law by paying those

board members for meetings they did not attend. Further, from fiscal years 2013–14 through 2017–18, the board did not consistently adhere to other aspects of state law, thereby affecting both its transparency to the public and the effectiveness of its governance. For example, one board member did not properly recuse himself from a vote involving the hiring of his son, while another recused herself from a vote when she had a potential conflict of interest but did not properly explain the nature of that conflict. In addition, the district did not ensure that it posted board meeting agendas in compliance with state laws, potentially limiting public involvement.

Page 27

The Board's Operational Practices Did Not Always Comply With District Policy and Other Requirements

The board could not demonstrate to the public that its selection of a law firm to serve as its general counsel was the most appropriate choice for the district. Although district policy requires a comparative evaluation of proposals when contracting for legal services, the board did not perform such an evaluation in its 2018 selection of this law firm. The board also failed to provide the district's superintendent with timely performance evaluations, and it still had not taken action as of March 2019 to implement several recommendations a state-established monitoring entity made in 2017 to improve district governance and operations. Finally, the board is not subject to a state law requiring biennial ethics training for government officials.

We also reviewed the district's adherence to legal requirements regarding disclosure of its bond issuance costs, its processes for entering into contracts for emergency repair services, and the possibility that key staff were subject to retaliation from the board. In each area, we found that the district could improve its processes, as we present in the Other Areas We Reviewed section of this report.

Summary of Recommendations

Legislature

To ensure that school district boards are knowledgeable about the ethical principles and laws that public officials must follow, the Legislature should amend state law to require members of school district boards to receive ethics training once every two years.

Board

To ensure that it selects the most qualified firms to perform certain contracted construction projects, the board should follow state law and its own policies in such selections.

To ensure compliance with state law, the board should request training in and adhere to applicable state requirements pertaining to governance and transparency by August 2019.

To assess whether the superintendent's performance aligns with the board's expectations, the board should provide timely annual performance evaluations to the superintendent.

To comply with district policy, the board should work with district staff to evaluate proposals when it next contracts for legal services.

District

To ensure that its contractors fulfill their requirements to perform contractually agreed-upon work, the district should develop contract monitoring procedures by November 2019 and train its staff to follow these procedures.

To identify its contracted personnel's potential conflicts of interest, the district should develop and implement a process by November 2019 to assess whether these individuals should be subject to the district's policy requirements regarding the disclosure of financial interests.

To increase board member accountability at future board meetings, the district should adhere to state law by reducing payments to board members when they fail to attend these meetings.

To reinforce the ethical principles, laws, and policies that the board must follow, the district should provide its board members with training in ethics at least once every two years.

Agency Comments

The district agreed with our recommendations and stated the actions that it and the board will take to address them.

INTRODUCTION

Background

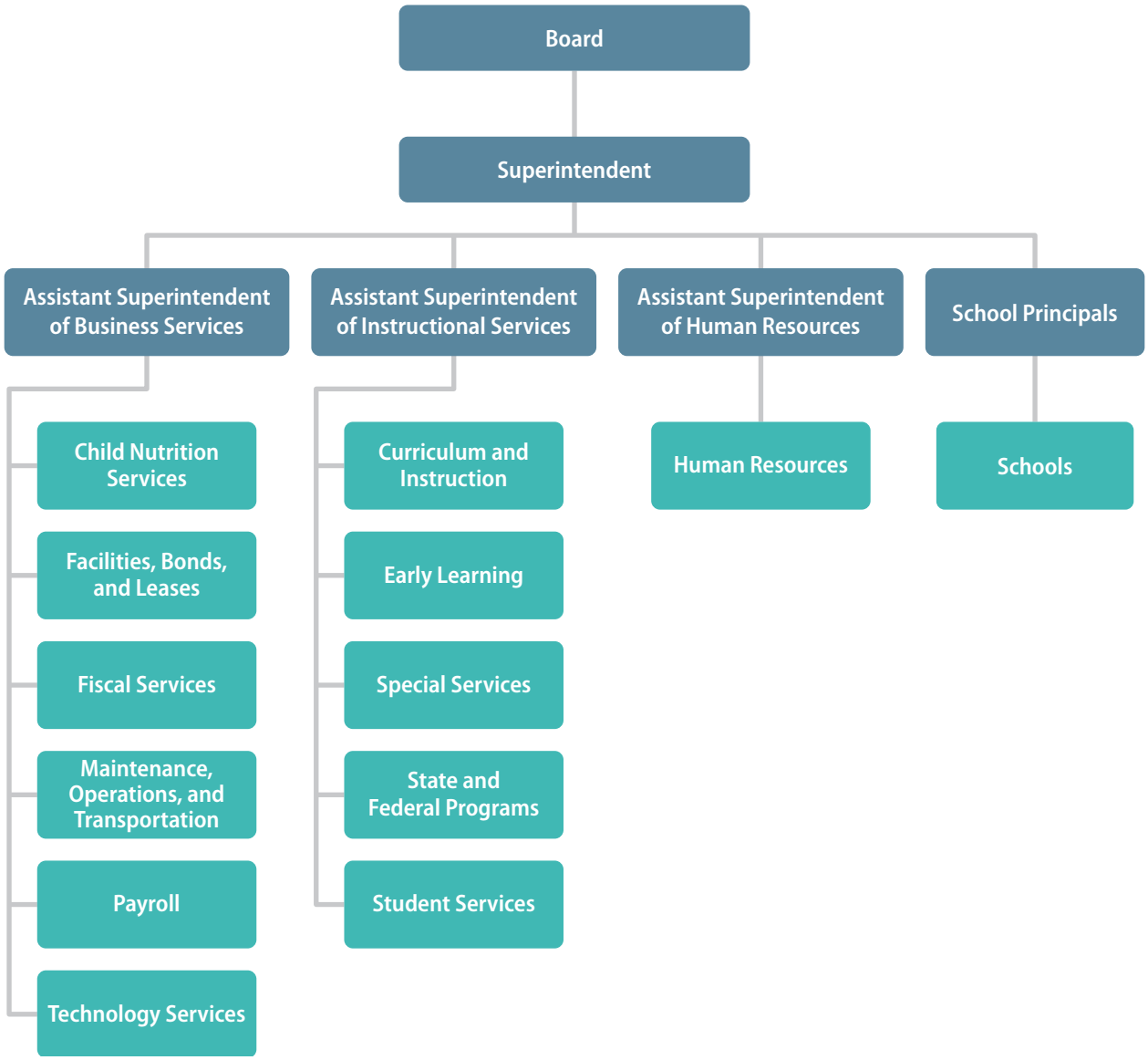
The Alum Rock Union Elementary School District (district) was established in 1930 in the eastern portion of the city of San José. For the 2018–19 academic year, it has served 9,700 students in 25 elementary, middle, and K–8 schools. The district is governed by a board of trustees (board), which consists of five members whom residents within the district's boundaries elect. From December 2014 through November 2018, the same five members served on the board. In November 2018, after this audit started, two new board members were elected; they began serving their terms in December 2018. Following the resignation of a third board member in December 2018, the board appointed another individual in February 2019 as her replacement.

District policy assigns the board responsibility for establishing the strategic direction of the district, for ensuring educational and fiscal accountability to the community, and for providing support to the district's superintendent and other staff as they carry out the board's directives. The board is also responsible for hiring the superintendent, who is the only district employee who directly reports to the board. The current superintendent, who assumed her position in July 2014, oversees the day-to-day operations of the district's 1,100 employees, including faculty, administrators, and support staff. Figure 1 shows the district's organizational chart. The superintendent is also responsible for making policy recommendations to the board; establishing and maintaining positive community, staff, and board relations; and performing other duties as the board assigns.

The Board's Open Meeting Requirements

District policy directs the board to hold regular monthly meetings to conduct district business. The State requires these meetings to comply with the Ralph M. Brown Act (Brown Act), the State's open meeting law, which the Legislature enacted to ensure that public agencies openly disclose and discuss their activities and deliberations. For example, the Brown Act requires the district to post an agenda for each regular meeting on its website and at locations freely accessible to members of the public at least 72 hours beforehand. In addition to regular meetings, the board may call special meetings. However, under the Brown Act, the district must distribute and publicly post the notice for each special meeting at least 24 hours in advance. The business that the board considers at special meetings and, with some exceptions, at regular meetings must be limited to those items it specifies in its posted agendas or notices.

Figure 1
The District's Organizational Chart



Source: District.

Issuance and Oversight of the District's Bond Funds

At its meetings, the board may authorize the issuance of bonds and approve payment for projects using bond funds. From fiscal years 2013–14 through 2017–18, the district had two active primary bonds: Measure J, which voters approved in 2012 for $125 million, and Measure I, which voters approved in 2016 for $140 million. As of June 2018, the district had issued

$53.5 million of Measure J bonds but had not yet issued Measure I bonds. State law requires that these bond funds be used only for the construction, rehabilitation, or replacement of school facilities.

During these same fiscal years, the board approved more than 50 construction projects to be paid for with bond funds, such as restroom refurbishments and roof repairs. In order to execute these projects, the board approved contracts for construction management and for program management with the same company: Del Terra Real Estate Services, Inc. (Del Terra). However, as we discuss in subsequent sections of this report, the board voted to terminate its program management contracts with Del Terra in May 2018 and its construction management contracts with Del Terra in December 2018. Both roles were vacant as of early May 2019, and the assistant superintendent of business services stated that the district has not used bond funds to begin any new construction projects since terminating its contracts with Del Terra.

State law additionally requires the establishment of an independent citizens' bond oversight committee (bond committee) to provide oversight and additional accountability for how a school district spends its bond funds. As the text box shows, state law and district policy specify that the bond committee must consist of at least seven volunteers representing a variety of stakeholders within the community. The bond committee meets quarterly to review financial information and the status of bond projects, as well as to ensure that the district does not spend bond funds on projects that do not align with the voter-approved purpose of the bonds. The bond committee is also responsible for preparing an annual report to the board regarding the results of its oversight activities.

Bond Committee Membership

The bond committee consists of at least seven members and must include the following types of members:

- One member active in a business organization who represents the business community in the district.
- One member of a senior citizens' organization.
- One member of a taxpayers' organization.
- One parent or guardian who has a child enrolled in the school district.
- One parent or guardian who has a child enrolled in the school district and who is active in a parent-teacher association.
- Two members of the community at large.

Source: State law and district policy.

Scrutiny Over District Governance and Operations

The Santa Clara County Office of Education (county office) has fiscal oversight of the school districts within Santa Clara County. The county office is responsible for providing management assistance, in addition to support and intervention, to ensure that its school districts are fiscally viable. It also takes specific actions if a school district is at risk of being unable to meet its financial obligations. In October 2016, the county office requested that the Fiscal Crisis and Management Assistance Team (FCMAT) conduct a review—referred to as an *extraordinary audit*—of the district. The Legislature authorized the creation of FCMAT with the passage of Assembly Bill 1200 (Chapter 1213, Statutes of 1991) to assist

local educational agencies in meeting their financial obligations. A county office of education can request the assistance of FCMAT in conducting extraordinary audits of school districts and other local educational agencies in its purview.

FCMAT's Scope of Work

- Evaluate the district's policies, procedures, and internal controls for purchasing, contractual commitments, and contractor payments.
- Review sample selections of the district's contractor payments and supporting documentation and verify compliance with established policies, procedures, and applicable laws.

Source: Audit agreement between FCMAT and the county office.

In this instance, the county office asked FCMAT to determine whether fraud, misappropriation of funds, or other illegal activities may have occurred at the district based on allegations that Del Terra had fraudulently invoiced the district for construction and program management services, including for projects that had not yet started. FCMAT published its extraordinary audit report on Alum Rock in June 2017 and determined that sufficient evidence existed in the areas it reviewed, which we list in the text box, to demonstrate that fraud, misappropriation of funds, or other illegal activities may have occurred. Appendix B presents the 52 recommendations FCMAT made to the district, which included ways that the district could correct deficiencies in its internal controls, construction management contracts, and program management contracts.

In addition to the recommendations it made directly to the district, FCMAT also recommended that the county office meet with the district to discuss rescinding the district's fiscal independence status. The state superintendent of public instruction may authorize a school district's fiscal independence from its county office of education, meaning that the school district can issue payments for its own expenditures and operate its own financial accounting system, rather than being dependent on the county office to provide these services on its behalf. Alum Rock had been fiscally independent from the county office since fiscal year 1992–93. However, the state superintendent of public instruction revoked the district's fiscal independence effective July 1, 2017, because of the county office's recommendation to do so based on the FCMAT report and other concerns.

Further, because of the concerns FCMAT raised in its audit report and of the county office's concerns with the district's financial assumptions in its fiscal year 2017–18 budget, the county office only conditionally approved the district's fiscal year 2017–18 budget in September 2017. This budget projected that the district's general fund revenue would be about $10.2 million less than its general fund expenditures. As a result, the county office informed the district of its concern that the district was depleting its financial resources. Although it fully approved the district's budget in November 2017, the county office told the district that it would appoint a fiscal expert to oversee the district's implementation of FCMAT's recommendations

and to manage the district's efforts in addressing its financial issues. Specifically, the county office stated that the fiscal expert would help the district to clarify its budget assumptions, prepare its monthly cash reconciliations, and prepare its other financial documents. In January 2018, rather than appointing one person to this role, the county office designated a group of three fiscal experts to support the district in strengthening its financial and operational processes.

In spite of these appointments, the county office determined in March 2018 that the district was continuing to display signs of fiscal distress because its cash and debt service issues remained unresolved and because the district had requested an additional extension for filing its annual financial report, which was originally due in December 2017. In accordance with state law, the county office implemented *stay-and-rescind authority*—the power to halt any action that the county office determines to be inconsistent with the ability of a school district to meet its financial obligations for the current or subsequent fiscal year. In April 2018, the county office appointed a fiscal advisor—a different individual from the three fiscal experts—who had the authority to halt district actions on behalf of the county office. During the fiscal advisor's tenure from April through December 2018, the county office used this authority once, in April 2018, to prevent the district from selling bonds until it improved its financial and operational practices. The county office subsequently reaffirmed its stay-and-rescind authority in August 2018. The county office informed us in May 2019 that its stay-and-rescind authority was no longer in force because it had approved the district's budget and determined that the concerns FCMAT raised in its audit report about bond sales were resolved.

Additionally, the district was the subject of a June 2018 report by the Santa Clara County Civil Grand Jury (grand jury), which began its review after receiving a complaint from a district resident regarding the actions of the board and after becoming aware of the concerns of FCMAT and the county office. The grand jury reported that during its review, the Santa Clara County Office of the District Attorney and the U.S. Securities and Exchange Commission began separate investigations of the district, which are still ongoing as of May 2019. The grand jury made nine recommendations to the district related to board governance, competitive bidding, and program and construction management services. Because of these pervasive and ongoing concerns, the Joint Legislative Audit Committee (Audit Committee) approved an audit of the district to address the board's governance and the district's operations, including its contracting practices.

Blank page inserted for reproduction purposes only.

The District's Operational and Financial Practices Did Not Always Comply With State Law or Align With Best Practices

Key Points

- The district did not comply with state law and district policy when it contracted with architectural services and construction management firms without evaluating their qualifications to demonstrate that it had selected the most qualified firms at fair and reasonable prices. The district also contracted with the same firm for both program management and construction management services even though it meant that the firm would oversee its own work, which put quality control in question.
- The district has not followed best practices in monitoring its contractors and maintaining contract documentation. In particular, it has not established policies and procedures for ensuring that contractors adhere to the terms of their contracts before it pays for their services. The district also has not provided sufficient information to the board about its payments to contractors, limiting the board's ability to assess the reasonableness of those expenditures.
- The district did not require some of its contracted personnel to disclose their financial interests; thus, it cannot determine whether those individuals had conflicts of interest when performing services for the district.

The District Did Not Comply with State Law or District Policy When It Solicited and Awarded Architectural Services and Construction Management Contracts

The district failed to establish and follow a structured process to select the most qualified contractor when awarding three contracts from 2014 through 2016 to architectural services and construction management firms. State law requires public entities, such as school districts, to select contractors for these types of services on the basis of the firms' demonstrated competence and professional qualifications at fair and reasonable prices. However, for the three architectural services and construction management services contracts we reviewed, the district selected firms it had previously contracted with rather than also evaluating the qualifications of other firms. As a result, it could not demonstrate that it had selected the most qualified firms at fair and reasonable prices. According to the district's records, it paid these contractors more than $6.4 million from fiscal years 2013–14 through 2017–18. Further, the district awarded one of these contracts to Del Terra, despite the firm's past history of providing some deliverables late and not completing several district projects. A former assistant superintendent of business services expressed these concerns about Del Terra to the board before the district awarded it a contract in November 2016, but the board still approved the contract.

District policy directs the superintendent to recommend specific firms for architectural services and engineering services, which includes construction management, to the board based on the firms' demonstrated competence and professional qualifications. The board is then responsible for selecting the most qualified contractor whose prices are fair and reasonable, although the district's policy does not require the board to choose the lowest responsible bidder. However, in two instances, the district recommended firms—which the board then approved—without considering other firms' demonstrated competence and professional qualifications. In the first instance, a former assistant superintendent of business services advocated for awarding a construction management contract in May 2014 to Del Terra by asserting that Del Terra had proven expertise and experience as the district's program manager. However, without considering other firms, this rationale was not sufficient to justify that Del Terra was the most qualified contractor. Similiarly, in the second instance, district staff contacted only one architectural firm in June 2016 to seek interest in developing drawings and specifications for upgrades to a building the district had recently acquired, even though it had three other firms in its pool of board-approved architects. When we asked the district's director of facilities, bonds, and leases (director of facilities) why the district did not contact any of the other firms, he said that a former assistant superintendent of business services had directed him to work only with that architect on the project.

The board did not ensure that it selected the most qualified firm at a fair and reasonable price.

In the third instance, district staff attempted to comply with state law and the district's requirement to use a structured process to select the most qualified firm at a fair and reasonable price, but the board did not follow the staff's recommendation. During a board meeting in October 2016, district staff recommended this process to select a firm to serve as the district's construction manager. However, at the following meeting in November 2016, the board disregarded the staff's recommendation and awarded the contract to Del Terra—the same firm it had contracted with in May 2014 for construction management services. By not following state law and its own policy, the board did not ensure that it selected the most qualified firm at a fair and reasonable price.

We also question the district's decision to contract with Del Terra—the contractor for two of the three contracts discussed here—for both program management and construction management services. The district first contracted with Del Terra for *program* management services in May 2013, with a five-year contract for up to $2.4 million. The district subsequently contracted with Del Terra in May 2014 for *construction* management services, with a contract term extending to September 2015 for payments up to $3.2 million. Because a key duty of the program manager is to oversee the construction manager, this contracting arrangement allowed Del Terra to oversee its own work. However, having different companies serve in these roles promotes a system of quality control, as one company—the program manager—will review the work of another company—the construction manager. Instead, by serving in both roles, Del Terra as the construction manager had no accountability for performing its duties, including coordinating the work of the district's program contractors and ensuring that construction at the project sites was completed within budget and according to specifications. As program manager, Del Terra was unlikely to require the necessary corrective actions if it determined that it was not adhering to its construction management responsibilities.

The district should not have contracted with the same contractor for both program management and construction management services.

Other oversight entities who examined the district's contracting practices expressed similar concerns about having the same contractor perform both program management and construction management services. Based on our interviews with the fiscal experts and the fiscal advisor that the county office appointed, as well as our reviews of the FCMAT report and the grand jury report, we found general consensus that the district should not have contracted with the same contractor for both program management and construction management services because having a contractor oversee its own work is not a best practice. When we asked board members why the district used Del Terra for both services, certain members expressed concern about this practice. However, others asserted that they understood the practice to be typical among smaller school districts or that they believed that efficiencies resulted from the dual role. Nevertheless, we believe that any advantages from having a single company in the program management and construction management roles are far outweighed by the risks we describe.

In addition to those concerns, the district's contracts with Del Terra included a fee structure that did not align with ensuring the fiscal responsibilities of construction and program managers. According to the district's contracts with Del Terra, construction and program managers serve as the district's advocates in minimizing construction costs and ensuring that construction adheres to schedule. However, Del Terra's contracts stipulated that the district would pay it 6 percent of overall construction costs for construction management services and 4 percent of the total value of the bond funds available for capital projects for program management services. The Construction Management Association of America discourages the practice of basing compensation on a percentage of construction costs because this form of payment is arbitrary and not related to the effort that may be required. Perhaps more importantly, because both contracts included a percentage-based payment structure, Del Terra had no financial incentive to seek cost savings in managing either the program or the individual construction projects because it benefitted from higher project costs.

According to the district's records, the district's payments to Del Terra totaled $4.6 million from the beginning of fiscal year 2013–14 through November 2017. In December 2017, the county office stopped the district's payments to Del Terra because the county office was concerned about the legality of these contracts because of a potential conflict of interest.[1] The board voted to terminate the program management contracts with Del Terra in May 2018, and after a change in board members resulting from the November 2018 election, the board decided to terminate the construction management contracts with Del Terra in December 2018. The board did not publicly explain its rationale for terminating the construction management contracts; rather, it cited only legal concerns. However, even though the district terminated those contracts, it has not yet implemented a policy to prohibit future instances of contracting with the same contractor for both program management and construction management services.

The District's Poor Contracting Practices and Expenditure Reporting Have Hindered Its Ability to Adequately Monitor Its Contractors

Based on our review of district contracts, the district's contracting practices have not always aligned with best practices, resulting in insufficient district oversight of its contractors. We identified several best practices for overseeing contractors, including establishing clear performance requirements, developing procedures for monitoring and evaluating contractor performance, ensuring that district staff

[1] The county office has the authority and responsibility to stop payments from fiscally dependent school districts to contractors if certain conditions are not met. It made such a determination in this instance. We discuss the state superintendent of public instruction's revocation of the district's fiscal independence in the Introduction.

maintain adequate records of their monitoring efforts, and defining roles and responsibilities for staff regarding the collection and retention of contract documentation. Although the district established clear performance requirements in the scopes of work for the contracts we reviewed, it did not develop procedures to consistently oversee its contractors' performance, document its monitoring efforts to gain assurance that its contractors had met their obligations to the district before it paid them, or define roles and responsibilities for staff regarding the collection and retention of contract documentation.

The district did not develop procedures to consistently oversee its contractors' performance.

We found that the district does not have formal procedures for monitoring and evaluating the performance of its contractors, which raises concerns about its ability to ensure that those contractors are adhering to their contract terms and provisions. Although the current assistant superintendent of business services acknowledged the value of formal monitoring procedures and informed us that he is working on developing them, he explained that the district's efforts have been delayed because of the external reviews discussed in the Introduction. He also attributed the lack of procedures to staff vacancies and turnover in the business services department. For example, he indicated that the district had vacancies in key staff positions during the past several years, which resulted in a loss of institutional knowledge and the need to train new staff. Further, the district has had several different individuals serve as the assistant superintendent of business services since 2013. Nevertheless, the high staff turnover emphasizes the need for creating procedures and documentation requirements to ensure that new staff can monitor contracts in a manner that is consistent with their more experienced peers.

Additionally, the district has not demonstrated that it has sufficiently monitored its contracts. We found that the district was unable to show that it monitored contractor performance for any of the 10 contracts we reviewed because it did not ensure that staff maintained documentation of their monitoring efforts, such as records of the work they performed to ensure that contractors fulfilled their requirements. For instance, the district did not maintain any documentation of its monitoring efforts over its program management contracts with Del Terra, so it is unclear how it concluded that Del Terra's performance met its expectations. In particular, we question the board's approval of a fee increase of

more than $600,000 for one of these program management contracts, given its inability to justify the district's satisfaction with Del Terra's past performance.

Moreover, the district has not defined responsibilities for its staff to collect and retain contract documentation, leading to inefficiencies. The district's procurement manager acknowledged that the district's documentation of its contracts is scattered among six different locations. The district also does not have a formal policy for assigning specific staff with the responsibility for overseeing the retention of specific contract documents. In fact, the procurement manager conveyed to us that tracking specific contract files has been an ongoing challenge, indicating it occasionally takes considerable time to locate requested documents. She acknowledged that establishing procedures for document management and storage, including defining staff roles and responsibilities, would help district staff with saving and accessing important documents.

In addition to the weaknesses we found related to the district's contracting practices, we also noted that the district's financial system cannot distinguish among specific contract payment authorization documents, meaning that the district is not able to efficiently monitor contract adjustments or the total costs of a given contract over time. The FCMAT report also identified this issue and recommended that the district develop and implement a new financial system that would allow for numbering and identifying those documents to distinguish them from each other, but the district had not fully implemented that recommendation as of February 2019. Although the district is currently working with the Santa Clara County Office of Education (county office) to transition to a new financial system that can assign unique numbers to the documents, the county office will need to modify the system to activate that functionality.

Finally, we determined that the financial information the district provides the board does not include sufficient detail on expenditures. The board bases its oversight of certain district expenditures on the limited information it receives from district staff, which prevents it from assessing the reasonableness of that spending. According to district policy, the board has a responsibility to oversee the prudent use of district funds. Further, district policy requires that the board approve all warrants—payments that the district issues to its contractors and other entities—at its regular board meetings. However, from fiscal years 2013–14 through 2017–18, the expenditure information on warrant lists that district staff provided to the board did not contain sufficient detail on the payments the district made to external entities to allow the board to make informed decisions. Instead, the warrant lists contained only aggregate amounts of payments the district made from each of its funds, such as its general fund or its building fund, instead of summarizing the amounts it paid to each contractor and identifying the purpose of those payments.

The lack of specific information on the warrant lists makes it unlikely that the board has been able to use them to oversee the reasonableness of the district's expenditures. For example, in September 2017, the district paid a contractor more than $1.7 million for construction work. However, the warrant list for September 2017 did not identify the contractor, the amount of the payment, or the purpose of the payment. The assistant superintendent of business services indicated that the district has presented warrant information to the board in this summarized format since before he began working for the district in October 2015, so he was not aware of the rationale for doing so. However, he agreed that it would be helpful to the board's oversight for it to receive information at the regular monthly board meetings on how much the district has paid to each contractor.

The District Did Not Require Some Contracted Personnel to Disclose Their Financial Interests

The district did not require some individuals who performed services for the district through contracts to disclose their financial interests, even though these individuals, whom we refer to as *contracted personnel*, served in roles similar to those of district employees who must disclose their interests. In accordance with state law, the district adopted and implemented a conflict-of-interest code (code) identifying those employees who are responsible for making—or participating in making—decisions that may have a material effect on their own financial interests. Additionally, the district's code requires long-term contracted personnel who perform the same duties as certain employees to disclose their financial interests. When adopted by a school district's board and approved by the county board of supervisors, a code has the force and effect of law concerning those individuals who must disclose their financial interests.

State law requires certain public officials and persons designated in an agency's conflict-of-interest code to file a statement of economic interests. The district's code also stipulates that certain individuals, such as contracted personnel who serve in a staff capacity and who make or participate in making governmental decisions in that capacity, meet the code's definition of a *consultant* and therefore must disclose their financial interests pursuant to the most extensive disclosure category in the code. That category requires full disclosure of specific interests as the text box shows. However, the code gives the superintendent discretion, through a written determination, to decide whether a particular

Disclosure Requirements for the District's Consultants

- Interests in real property within or near the district's boundaries.
- Investments in, business positions in, and income—including gifts, loans, and travel payments—from the following:
  - Sources that are engaged in buying or selling real property within the district.
  - Contractors or subcontractors that have engaged in work or services in the past two years of the type used by the district.
  - Sources that manufacture or sell supplies, books, machinery, or equipment of the type used by the district.

Source: District's code.

consultant needs to disclose only certain types of financial interests, based on the scope of the individual's duties. The code states that the district is to retain its written determination for public inspection and that the determination is to include a description of the individual's duties and a statement of the modified disclosure requirements based on that description.

The district has been inconsistent in requiring contracted personnel to submit a statement of economic interests form—known as a *Form 700*—that the Fair Political Practices Commission publishes. Similar to district staff, designated consultants must submit Forms 700 when they initially assume their positions and generally every year thereafter. However, the district has not required Forms 700 from some contracted personnel who have served in similar positions to district employees but who are not designated consultants. Specifically, both district employees and contracted personnel have filled some district positions, such as the assistant superintendent of business services, at different times, depending on turnover and the availability of candidates. However, the district did not require its contracted personnel to file Forms 700 or otherwise disclose their financial interests, even though it required its permanent employees who served in the same positions to do so.

By not requiring individuals to submit Forms 700, the district cannot determine whether they have potential conflicts of interest.

The district's code did not require these individuals to report their economic interests because they did not meet the legal definition of a consultant, either because of their limited tenure with the district or their limited scope of duties. Nevertheless, state law gives the district discretion to require such individuals to disclose their interests. However, the district informed us that it has not implemented a process to determine whether these individuals should file Forms 700. We believe that it is appropriate for the district to require contracted personnel serving in the role of assistant superintendent of business services, for example, to disclose their economic interests because they could have conflicts of interest that would allow them to personally benefit from their influence. By not requiring these individuals to submit Forms 700, the district cannot determine whether they have potential conflicts of interest.

Further, the district did not ensure that its current assistant superintendent of human resources disclosed his financial interests. The district's code requires the assistant superintendent of human

resources to disclose financial interests pursuant to the code's most extensive disclosure category. However, the district's filing officer confirmed that the district did not ensure that this individual disclosed his financial interests in 2017. The district's filing officer initially believed that this individual was a contractor, so she assumed that the board and superintendent had the discretion to determine whether he should file. However, the individual's employment contract clearly states that he is an employee of the district. The filing officer subsequently informed us in April 2019 that the superintendent and assistant superintendent of business services informed her that the individual should report his financial interests.

We also noted that the district did not require the chief executive officer and key employees of Del Terra to file Forms 700 during the period of Del Terra's contracts with the district. Given the significant responsibilities of program and construction managers—which we discuss previously—the district should have determined whether the code's definition of a consultant applied to Del Terra's chief executive officer and its key employees working at the district. However, even if the district determined that these individuals did not meet this legal definition, Del Terra was involved in decisions about how to spend the district's bond funds, such as providing recommendations to district staff about whether to enter into construction contracts. This level of involvement leads us to question whether the district should have required key Del Terra officials to disclose their economic interests.

The FCMAT report also identified concerns with the district's failure to ensure the disclosure of financial interests by its contracted personnel, and it recommended that the district develop a process for evaluating whether these individuals should be required to file Forms 700. The district had not implemented such a process as of April 2019, although the superintendent informed us that it had been contemplating doing so. The assistant superintendent of business services expected the district to address this issue after it selects a law firm to serve as its new general counsel.

Recommendations

Board

To ensure that it selects the most qualified firms at fair and reasonable prices to perform its contracted architectural services and construction management services, the board should follow the requirements of state law and its own policies in such selections.

To preclude a situation where a contractor oversees its own work, the board should enact a policy by August 2019 to prohibit contracting with the same entity for construction management and program management services.

To strengthen its ability to oversee district expenditures, the board should require the district by August 2019 to prepare monthly summaries that report the total amounts it paid to each of its contractors, along with descriptions of the purpose of those payments, and to include the summaries with the monthly warrant lists it provides to the board.

District

To ensure proper oversight of construction costs, the district should stop using payment terms for construction management and program management services that base fees on a percentage of construction costs or bonds issued.

To ensure that its contractors fulfill their performance requirements, the district should take the following actions by November 2019:

- Develop contract monitoring procedures with defined staff roles and responsibilities, including retaining evidence of monitoring efforts. The district should also train its staff to follow these procedures.
- Develop procedures specifying a designated location for staff to retain contracts and related documentation and identifying those staff who are responsible for ensuring that these documents are stored appropriately. The district should also train staff to follow these procedures.
- Work with the county office to ensure that its new financial system includes unique identifiers for contract payment authorization documents.

To identify its contracted personnel's potential conflicts of interest, the district should do the following:

- Develop and implement a process by November 2019 to assess whether contracted personnel should be classified as consultants and are therefore subject to the district's code for disclosing financial interests.
- Immediately follow its conflict-of-interest code to ensure that all required individuals file Forms 700.

Poor Governance Has Led to Violations of State Law and Diminished the Board's Transparency

Key Points

- Board members have not consistently attended board meetings in recent years, raising concerns about the board's effectiveness in governing the district and potentially delaying decisions. Moreover, the district violated state law by paying stipends to board members for the meetings they missed.
- One board member violated state law by not recusing himself during a key board decision, while a second board member did not provide critical information when she recused herself from a board vote. The two board members' actions limited the board's transparency and accountability to the public.
- The district violated state law in some instances by not posting meeting agendas in a timely manner and by not providing sufficient detail to the public regarding its closed session agenda items, again limiting the transparency of its operations to the public and potentially limiting public involvement.

Board Member Attendance Practices Have Raised Concerns About Governance

The inconsistent attendance of board members at monthly meetings during fiscal years 2015–16 through 2017–18 has caused concerns about the board's effectiveness in governing. Table 1 summarizes 38 instances when board members were absent either for an entire meeting or for more than half of a meeting's duration. For example, one board member either did not attend or attended less than half of a meeting's duration for six of the 22 meetings in fiscal year 2017–18. Three of the other four board members also had attendance problems: each of these three members either missed or attended less than half of a meeting's duration on multiple occasions in one of three fiscal years from 2015–16 through 2017–18.

Because board members make decisions that affect the strategic direction of the district, it is important that they attend meetings to provide their individual insights and input regarding the district's future. Further, even if the minimum number of board members required for a quorum—three of the five members—is present at a board meeting, the absence of the other board members can delay important decisions. For example, the board had to delay a vote during two consecutive monthly meetings in November and December 2016 to approve a contract to fix leaking roofs at two school sites because one of the three members present at both meetings had to recuse herself. This member had a conflict of interest because she was employed by a charter school organization that used one of the sites needing the repairs. Consequently, the board did not have a quorum in those instances and could not take action on the contract at either meeting. We question how effectively the board performed its governance functions when its members had such inconsistent attendance.

Table 1
Inconsistent Board Member Attendance May Have Limited the Effectiveness of the Board's Governance

	ABSENCES (FISCAL YEAR)			TOTAL ABSENCES
	2015-16	2016-17	2017-18	
Total board meetings	19	17	22	
Board Member 1				
Absent for more than half of a meeting	0	0	0	6
Absent the entire meeting	4	1	1	
Total absences	*4*	*1*	*1*	
Percentage of meetings missed	*21%*	*6%*	*5%*	
Board Member 2				
Absent for more than half of a meeting	0	0	1	9
Absent the entire meeting	1	3	4	
Total absences	*1*	*3*	*5*	
Percentage of meetings missed	*5%*	*18%*	*23%*	
Board Member 3				
Absent for more than half of a meeting	0	0	1	9
Absent the entire meeting	3	4	1	
Total absences	*3*	*4*	*2*	
Percentage of meetings missed	*16%*	*24%*	*9%*	
Board Member 4				
Absent for more than half of a meeting	0	3	2	9
Absent the entire meeting	0	0	4	
Total absences	*0*	*3*	*6*	
Percentage of meetings missed	*0%*	*18%*	*27%*	
Board Member 5				
Absent for more than half of a meeting	0	1	0	5
Absent the entire meeting	1	1	2	
Total absences	*1*	*2*	*2*	
Percentage of meetings missed	*5%*	*12%*	*9%*	
			Total absences among the five members	**38**

Source: Analysis of board meeting minutes from fiscal years 2015–16 through 2017–18.

Additionally, the district violated state law by paying full stipends to board members who did not meet attendance requirements. State law allows board members of school districts the size of Alum Rock to receive up to $400 per month, with limited annual increases, as compensation for their service. Current district policy establishes the compensation for members at a monthly maximum of $400 each.

However, state law also stipulates that board members who do not attend all meetings held during a month may only receive compensation equivalent to their attendance. For instance, a board member who attended one of two board meetings during a month would only be entitled to $200—half of the monthly compensation. The district established an additional policy clarifying that to receive credit for attending a meeting, a board member must be present for at least half of the meeting's duration. However, because the district failed to enforce these requirements, it overpaid a total of $9,733 to five board members who missed board meetings during fiscal years 2015–16 through 2017–18.

The assistant superintendent of business services acknowledged that the district can reduce the amount of a board member's stipend for not attending meetings but said that district staff have not done so because of past concerns about potential retaliation by board members. Given the changed composition of the board, he believes that the district is now more open to enforcing these requirements. He also stated that reducing stipends would help the district reinforce attendance expectations for board members. Full attendance of board members could improve public perceptions of its governance.

The Board Violated State Laws at Some Board Meetings

The board's actions at some meetings may have raised concerns from the public about the transparency of its governance. Specifically, we identified two separate instances in which individual board members violated state law by either not recusing themselves from voting on actions during board meetings or by not following the appropriate requirement when recusing themselves. State law requires that a member of a school district's governing board abstain from voting on personnel matters that uniquely affect the member's relatives or that affect the member's financial interests. However, in one instance, a board member did not recuse himself from a board vote in October 2017 to approve a group of hires and promotions that included his son. In addition, another board member did not follow the appropriate disclosure requirement when recusing herself from a September 2017 board vote on a facility agreement between the district and another entity in which she had a potential conflicting interest.

Although the board member in the second instance did recuse herself from the board decision, which related to a charter school organization that employed her, neither she nor the board president acknowledged before her recusal that she had a financial interest with the organization. The Political Reform Act of 1974 requires that before recusing themselves from a decision in which they have

a financial interest, certain public officials, such as school board members who manage public investments, must publicly disclose that financial interest in sufficient detail so as to be understood by the public. Because neither the board member nor the board clearly stated the reason for her potential conflict of interest, the board did not properly disclose the information in a public forum as the law requires.

We also identified an instance when the board violated Brown Act quorum requirements that specify that if a meeting is conducted by teleconference, a quorum of board members must be present within the district's geographical boundaries. Of the 58 meetings that the board scheduled from fiscal years 2015–16 through 2017–18, a majority of the board—at least three of the five board members—was not present in three instances. Although the board acknowledged its lack of a quorum at two of these meetings and did not vote on any actions, it did not recognize its lack of quorum at the third meeting. At this May 2017 meeting, only two members were physically present within the district, while a third participated by teleconference from another country. Nonetheless, the board made several decisions, including authorizing district staff to issue up to $35 million in bonds and approving eight contracts each valued at $100,000 or more, including a contract valued at more than $6 million. Because the third board member was outside of the district's boundaries, members of the public could have challenged these decisions. Although Brown Act violations do not specifically invalidate decisions on bond issuances, certain contracts, and other items, the board's failure to recognize its lack of a quorum raises concerns about its ability to ensure compliance with transparency and public stewardship requirements.

The District and Board Violated State Law Pertaining to Board Meeting Agendas, Notices, and Announcements

The district also violated the Brown Act when its staff did not post meeting agendas to its website in a timely manner. The Brown Act requires that the district post the agendas for regular board meetings on the district's website and in a location that is freely accessible to members of the public at least 72 hours before the meeting. It places similar requirements on the district for the board's special meetings: the district must post in similar locations notices specifying the time, place, and the business to be transacted or discussed at least 24 hours before each special meeting. As Table 2 shows, when we reviewed 20 regular meetings from fiscal years 2013–14 through 2017–18, we found that the district posted 25 percent of the agendas on its website less than 72 hours before the meetings. In addition, when we reviewed 10 special meetings from fiscal years 2015–16 through 2017–18, we found that the district posted

30 percent of the meeting notices less than 24 hours before the meetings. It was an average of an hour late in posting the agendas for regular meetings and 2.5 hours late in posting the notices of special meetings. Although these delays may seem minor, their frequency may raise concerns among the public about the district's awareness of and adherence to state law.

In fact, when we inquired about the reasons for the late postings, the superintendent's assistants, who are responsible for posting the agendas, stated that they were unaware of the time requirements for posting agendas on the district's website. They also informed us that board members have sometimes wanted to add new items to the agenda on the day the agenda was required to be publicly distributed. For example, we found one revised agenda for a regular meeting in April 2017 that the district posted on its website about one hour after the deadline; on this agenda, the board changed the location of teleconference participation for one board member and added an item for discussion that a second board member submitted.

Table 2
The District Posted Some Agendas Late Because Staff Were Unfamiliar With Posting Requirements

TYPE OF BOARD MEETING	AGENDAS REVIEWED	AGENDAS POSTED LATE	PERCENTAGE OF AGENDAS POSTED LATE
Regular board meetings	20	5	25%
Special board meetings	10	3	30%

Source: Analysis of a selection of the district's meeting agendas and website postings.

Note: We reviewed a selection of regular board meetings that occurred from fiscal years 2013–14 through 2017–18 and a selection of special board meetings that occurred from fiscal years 2015–16 through 2017–18.

We also identified several other Brown Act violations in which the board failed to properly announce in public meetings the agenda items related to real property transactions before it discussed them in closed session. Specifically, the Brown Act requires local public agencies to announce the identities of its negotiators, the real properties that the negotiations may concern, and the persons with whom its negotiators may negotiate. However, at five board meetings—three in fiscal year 2013–14, one in fiscal year 2014–15, and one in fiscal year 2016–17—the board failed to announce the people with whom its negotiators may negotiate before entering closed sessions. The district also failed to identify on the related

agendas all parties participating in the negotiations at these meetings—either its own negotiators or the negotiators for the other party—as indicated by the Brown Act. According to an opinion that California's Attorney General issued in 1990, the intent of the requirement to announce real estate negotiators is to provide members of the public with an opportunity to comment or take a position on a particular item. According to the superintendent, the district relies on advice from its general counsel to comply with Brown Act requirements for how to announce closed-session items at board meetings. Nevertheless, any form of a Brown Act violation—such as posting agendas late or not publicly identifying real estate negotiators—limits the transparency of the board's operations to the public and potentially limits public involvement.

Recommendations

Board

To ensure compliance with the requirements of the Brown Act for quorums, the board should declare publicly at future board meetings whether a quorum of board members is present before it takes any action.

To ensure compliance with government transparency laws, the board should request training in and adhere to Brown Act requirements and other state law by August 2019. It should also ensure that the district's general counsel is sufficiently knowledgeable to properly advise the board about these requirements.

To ensure compliance with government transparency laws in future meetings, the board should ensure that it publicly identifies all parties involved in real estate negotiations prior to entering closed sessions.

District

To increase board member accountability at future meetings, the district should adhere to state law and its policies by reducing board member stipends when members fail to attend board meetings.

To ensure compliance with government transparency laws, the district should train staff by August 2019 on the timing requirements of the Brown Act pertaining to publicizing board meeting agendas.

The Board's Operational Practices Did Not Always Comply With District Policy and Other Requirements

Key Points

- The board violated district policy through several of its actions at board meetings. Although some of those actions raise concerns about ethical behavior, the board is not currently subject to a state law that requires government officials to receive periodic ethics training.
- The board has not adhered to requirements in the superintendent's contract on the format and timely delivery of her annual performance evaluations. In particular, the board failed to provide two evaluations to the superintendent and provided two other evaluations late.
- Although the board agreed with nearly all of the recommendations in FCMAT's report on its audit of the district, it has not ensured that the district implemented many of these recommendations.
- The board has not provided adequate support to its bond oversight committee, limiting the effectiveness of that committee's review of the district's bond programs.

The Board Violated District Policy Through Its Actions at Several Board Meetings

The board failed to consistently adhere to district policies during board meetings. The board conducts its business through board actions; in other words, the board votes or reaches consensus to take action on specific agenda items. We reviewed 50 actions the board took from fiscal years 2013–14 through 2017–18 and identified 11 that violated district policy, as we summarize in Table 3. In these cases, the board either failed to take actions that policy required or it took actions that directly violated policy. According to the district's policies, the board members are to govern responsibly and hold themselves to the highest standards of ethical conduct to maximize board effectiveness and ensure public confidence in the district's leadership. However, by failing to adhere to operational practices in district policy, the board has limited its transparency and effectiveness, as well as eroded the public's confidence in its leadership.

In early 2018, the board violated district policy when it failed to evaluate the proposals it received for general counsel services, which limited its ability to demonstrate that the law firm it selected was the best choice for the district's needs. District policy requires that staff issue a request for proposals when seeking most types of legal services. In addition, the board and the superintendent are required to jointly evaluate law firms for consideration based on various criteria, such as a firm's background, experience, and reputation in education law; its

experience advising or representing school districts in the State; and the appropriateness of its fees. However, the board and the superintendent failed to conduct such an evaluation before the board selected one of the six firms that had submitted proposals to serve as the district's general counsel.

Table 3
Certain Board Actions Violated District Policy

MEETING DATE	BOARD ACTION
May 2014	The board extended a meeting's duration more times than the single instance allowed per meeting.
May 2015	The board failed to establish districtwide goals.
May 2016	The board extended a meeting's duration more times than the single instance allowed per meeting.
July 2016	The board approved a reimbursement to a board member for out-of-state travel for a conference not directly related to education or board governance.
August 2017	The board removed and appointed a new president at a meeting that was not designated as the annual meeting for electing the president.
October 2017	A board member voted to hire his son as a district employee.*
November 2017	The board removed and appointed a new president a second time at a meeting that was not designated as the annual meeting for electing the president.
January 2018	The board appointed an attorney from a law firm to serve as the district's general counsel without evaluating any proposals from other law firms.
February 2018	The board approved a legal services contract with the firm of its general counsel without evaluating any proposals from other law firms.
February 2018	The board failed to conduct a required annual self-evaluation.
April 2018	The board president unilaterally directed the district's general counsel to take a specific action without board approval.

Source: Analysis of district policy and board actions from fiscal years 2013–14 through 2017–18.

* We discuss this action on page 23 because it violated both state law and district policy.

When the board directed staff to begin the search process in a September 2017 board meeting, the board president stated that the board would choose the general counsel and indicated that he was unaware of district policy governing the selection process. In a November 2017 board meeting, district staff requested that the board identify the evaluation criteria for the proposals, but the board did not provide that information. Ultimately, the superintendent communicated at a January 2018 board meeting that district staff had provided board members with six proposals to review but that district staff had not received any direction from the board about the process for selecting a firm. At the same meeting,

one board member commented that she was unclear about the process for making the selection and that she preferred a public interview of the firms at a board meeting to facilitate transparency. Another board member said that he had assumed there would be a selection process to follow and that it would be ideal for staff and board members to form a committee to evaluate the firms against specific criteria. Although multiple members of the public also commented that they were not aware of the process the board was using or that they believed the board should use specific evaluation criteria, the assistant superintendent of business services confirmed that the board did not conduct such an evaluation.

Instead, at the same meeting, the board approved the appointment of a specific attorney as the district's general counsel through a 3-2 vote without conducting any form of comparative evaluation with staff. It approved a contract with that attorney's firm a month later. By failing to adhere to the district's policy for selecting legal counsel, the board committed the district to a contract that it cannot demonstrate to the public was the best choice. If the board had teamed with district staff to conduct an evaluation as district policy requires, it could have presented a summary of the evaluation process at a public meeting and demonstrated the basis for its decision.

The board also failed to develop goals for the district in accordance with another district policy. This policy directs the board to establish a long-range vision for the district and adopt long-term goals that focus on the achievement and needs of district students. District policy further requires that these goals align with the district's vision, mission, philosophy, and priorities, and that they are limited in number so the district can achieve them within established time frames. Although the board most recently worked on developing district goals in 2015, it cancelled the meeting that it had scheduled in May 2015 to complete them, and it did not hold any meetings after 2015 for that purpose. The superintendent confirmed that the board did not subsequently establish goals for the district. She told us she intended to lead discussions about district goal setting in March 2019, after the newly elected board members received training in ethics and board responsibilities; however, in April 2019, the board subsequently postponed those discussions.

Moreover, neither the board president nor the superintendent were able to provide us with the board's vision. When we requested it, the superintendent and board president were only able to provide us with the board's goals from the 2005–06 academic year. Until the board establishes a vision and current goals, it cannot ensure that it provides sufficient direction to the superintendent and district staff about the district's priorities and the appropriate use of district resources to achieve those priorities for the benefit of students and the community.

The board has also failed to conduct annual evaluations of its own performance. District policy requires that the board evaluate itself each year to demonstrate accountability to the community and to ensure that district governance is effectively supporting student achievement and the attainment of the district's long-term vision and goals. This district policy further stipulates that the evaluation address any area of board responsibility, including finance, community relations, relationships among board members, board meeting operations, and communication skills, among others. Although the board publicly discussed in February 2018 the need to hold a meeting at which it could conduct a board evaluation, the superintendent informed us that the board has not conducted such an evaluation since at least 2014. Further, as we discuss previously, the board has not established a vision and goals against which it can evaluate its performance. By not conducting an evaluation for more than four years, the board has neglected to identify ways that it could improve the effectiveness of its governance, including aligning its performance with any goals it may have established for the district. The absence of this evaluation has also hindered the board from demonstrating its accountability to the community, given that the board must conduct any discussion of its evaluation at a public meeting.

The board has failed to conduct annual evaluations of its own performance.

The board also violated district policy and potentially misused district resources when it approved two travel reimbursements for board members. District policy acknowledges the need for board members to obtain training and allows them to attend conferences for board development in topics related to their board responsibilities. It also allows the district to reimburse board members for their travel expenses with advance authorization from the board. However, in July 2016, the board approved a travel reimbursement of $1,900 for one of its members to attend an information security conference in Las Vegas even though the description of the conference did not align with board development. We also question the appropriateness of using district funds to pay for this conference, given that this individual's full-time profession appears to be in the information security and information technology industry. In another instance, we noted that the board approved a travel reimbursement of $350 in February 2016 to cover a portion of a second board member's costs to attend a conference in Colorado related to energy and environmental policy. The topics of this conference also appeared to be unrelated to the topics referenced in district policy.

The superintendent informed us that board members may select conferences to attend and formally seek reimbursement of conference costs and travel expenses, which they did in these two cases. However, district staff are not involved in selecting or approving conferences that board members wish to attend. These two instances raise questions about the appropriate use of district resources because neither conference appeared related to board development, prudent governance, or district issues.

The board took other actions that may cast doubt about its stability and forthrightness. For example, it violated district policy by replacing its board president twice during the same calendar year—once in August 2017 and again in November 2017. The superintendent explained that one board member submitted agenda items to remove the board presidents in both instances but did not provide reasons for those items, yet the board proceeded with replacement of both presidents. District policy requires that the board elect a president only once a year, at its annual organizational meeting, which occurred in December 2016 and December 2017. By removing and appointing a president twice in the same year outside of the annual organizational meeting, the board may have raised concerns in the community about the stability and dedication of district leadership, as well as questions about its integrity in adhering to district policy. The current board president—who did not serve on the board in 2017—hypothesized that no one wanted to be in charge of the district at the time, so the presidency moved among multiple board members throughout that year.

The board violated district policy by replacing its board president twice during the same calendar year.

Finally, Table 3 shows several other minor violations of district policy. For example, district policy allows the board to extend the ending time of a meeting once per meeting, yet we identified two instances in which the board extended the ending times of meetings twice. Extending meetings multiple times beyond the parameters that district policy defines may erode public confidence in the board's ability to effectively govern, as it raises concerns about how the board can foster community participation in meetings that extend for several hours and go late into the evening. Additionally, the board president directed the general counsel to draft an appeal document without board approval, which district policy requires. Unilateral actions of this nature may further erode the public's confidence in the board's ability to govern effectively and may sow distrust among board members.

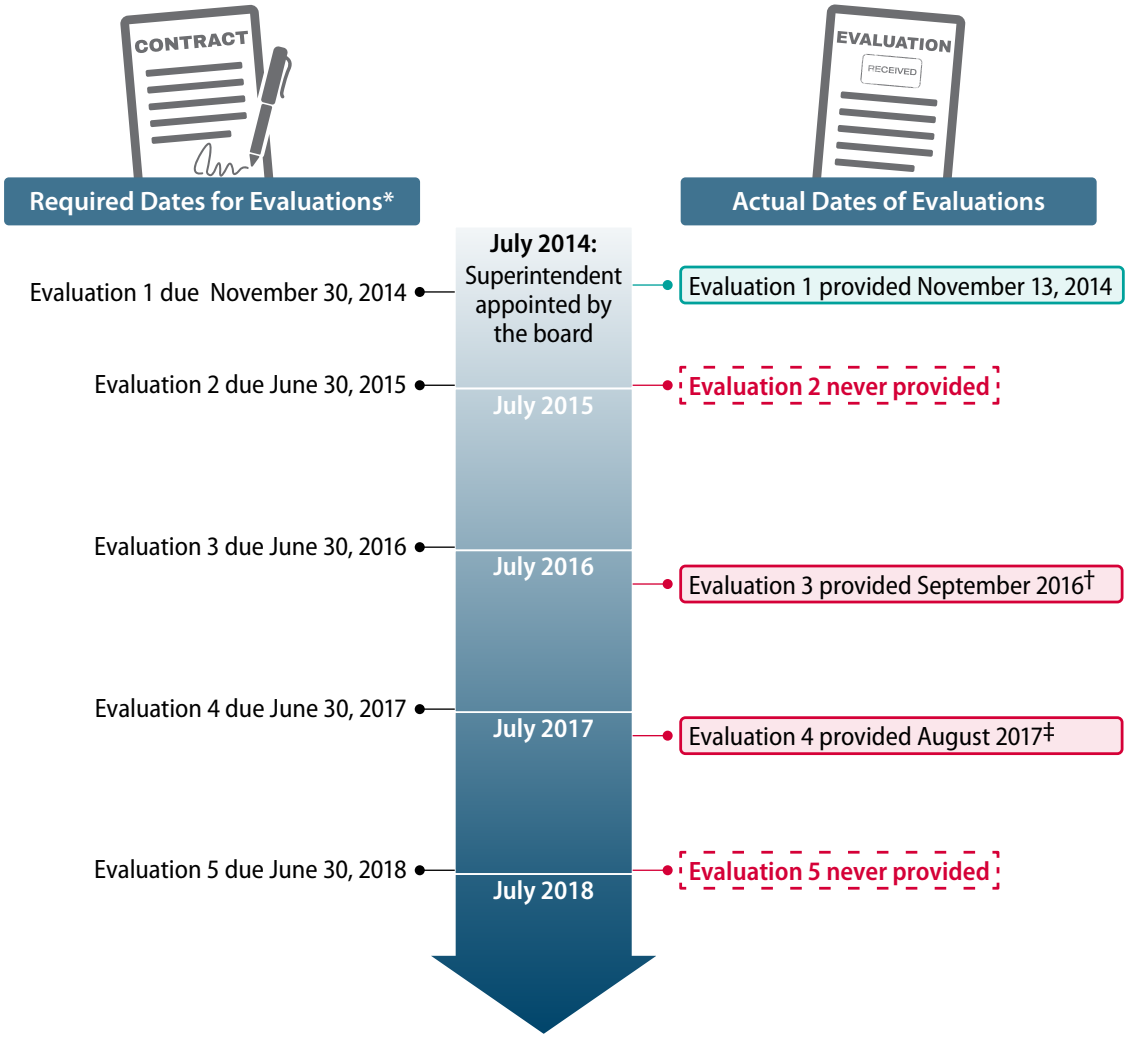
Ultimately, the policy violations we identified raise concerns about ethical behavior of the board members. After we began our audit, all members of the current board received ethics training in February 2019 on topics including government transparency, conflicts of interest, prohibitions against the use of public resources for personal or political purposes, and general ethical principles relating to public service. However, the district could find records supporting the completion of ethics training by board members in only one other instance, which was in February 2013—six years earlier. Several board members informed us that they had received ethics training at different times from external sources, but the district was unable to substantiate those claims or determine that the training covered topics applicable to the responsibilities of board members.

School districts, including Alum Rock, are currently not subject to a state law that requires local agency officials who receive compensation for their service to receive at least two hours of biennial training in general ethics principles and ethics laws relevant to their service. However, the California School Boards Association encourages school board members to review ethics training materials. Given the situations we note in this report when the board violated its policy or state law, it would seem prudent for the district to ensure that board members receive periodic ethics training in areas such as conflict-of-interest laws, government transparency laws, and procurement requirements for public contracts. Moreover, FCMAT has previously reported on other California school districts that have experienced similar concerns with their school boards, and FCMAT has recommended that those boards receive training in the kind of subjects that would be covered in an ethics training course compliant with state law.

The Board Has Failed to Evaluate the Superintendent According to the Terms of Her Contract

The board has continuously not adhered to requirements in the superintendent's employment contract regarding evaluations of her performance. Although the superintendent's contract requires the board to conduct annual performance evaluations of her, the board did not complete these evaluations by June 30 of each year, the deadline in the contract. As Figure 2 shows, during the past four years, the board completed two annual evaluations after the deadline. It did not provide two other annual evaluations to the superintendent at all: one due by June 2015 and another due by June 2018, which the board still had not completed as of March 2019. The superintendent believes she did not receive the most recent evaluation because the board was focused on other matters, notably issues with Del Terra.

Figure 2
The Board Has Failed to Provide the Superintendent With Timely Evaluations



Source: Analysis of the superintendent's contract, evaluation documents received by the superintendent, and interviews with the superintendent.

* The superintendent's initial contract stipulated that her first evaluation was due November 30, 2014, five months after her appointment in July 2014. The contract stipulated that subsequent evaluations were due on June 30 of each succeeding year.

† Evaluation 3 is undated and the superintendent cannot recall when she received it. For purposes of determining whether the board completed its evaluation according to the terms of the superintendent's contract, we used September 2016, the month the board approved the evaluation template form, as the earliest possible date that the superintendent could have received the evaluation.

‡ Evaluation 4 is undated, but the superintendent acknowledged receiving it in August 2017.

Although the current board president joined the board in December 2018, she believes that the board completed a portion of the superintendent's evaluation due in June 2018 but never finished it. She also said she was aware of the evaluation deadline in the superintendent's contract, and she intends for the board to complete the superintendent's next evaluation by its due date

of June 2019. Nevertheless, the board's failure to provide timely evaluations to the superintendent limits her ability to respond effectively to the board's feedback on her performance and impedes the board's ability to verify that she is overseeing the district's operations in a manner consistent with its expectations. Moreover, without timely evaluations, the public does not have sufficient assurance that the board is monitoring the superintendent's performance.

The superintendent's contract additionally requires that the board and the superintendent mutually agree on the format of her evaluations. Although the superintendent and the board president agreed on a format for the evaluation she was to receive in 2017, the board used a different format instead. Specifically, the superintendent and board president agreed that board members would provide narrative comments without numerical scores to the board president, who would consolidate those comments into a single document. However, our review of individual board members' comments and the consolidated document found that the final evaluation document included numerical scores and did not appear to reflect the positive narrative comments of one board member.

According to best practices for effective school board governance from the California School Boards Association, one of the most important accountability tools for a school board is the evaluation of its superintendent. The evaluation process allows the board to work with the superintendent to establish performance targets, monitor performance periodically, and identify ways to improve performance. In addition, the board's accountability to the public can be achieved through monitoring organizational performance and reporting the results to stakeholders. Therefore, it is critical that the superintendent's evaluations accurately reflect the input and perspectives of all board members to ensure that the board is able to oversee whether her performance aligns with its expectations.

Moreover, the district did not retain copies of those evaluations that the board did perform. Although the superintendent's contract specifies that copies of her evaluations are to be maintained in her personnel file, we determined that this file did not contain any such documents. Instead, the superintendent provided us with copies of her evaluations that she had personally retained. The interim assistant superintendent of human resources could not explain the absence of these evaluations in her personnel file but agreed that they should be retained.

The Board Has Not Implemented Key FCMAT Recommendations

Although the board fully or partially agreed with nearly all of the 52 recommendations in the June 2017 FCMAT audit report, the district had fully implemented only nine of these recommendations as of March 2019. As the FCMAT report states, the recommendations are intended to promote sound financial practices and help create efficient organizational operations—elements that are consistent with FCMAT's mission and function, as the text box describes. The board indicated in its July 2017 response to the audit that it was committed to addressing all of the recommendations. However, we identified 21 recommendations, as we summarize in Appendix B, that remain outstanding. For example, FCMAT recommended that the district develop a process to evaluate whether its consultants and independent contractors should be required to disclose their economic interests. As we discuss previously, the district has not yet taken such action. If it had done so, it would have had greater assurance that its contractors did not have conflicts of interest.

FCMAT's Mission and Function

- FCMAT helps the State's local educational agencies fulfill their financial and management responsibilities by providing fiscal advice, management assistance, training, and other related school business services.
- FCMAT responds directly to requests from school districts and county offices of education that seek advice to improve management practices, business policies and procedures, or organizational structure.

Source: FCMAT's website.

In addition, we identified 21 other recommendations pertaining to the district's program and construction management contracts with Del Terra that are not currently applicable because the board terminated those contracts.[2] Even though the board terminated the two contracts in May and December 2018, respectively, we believe that the district should follow through with addressing many of these recommendations so that it can ensure that its subsequent program managers and construction managers adhere to the terms of their contracts. For example, the district should implement procedures to enforce the terms of its future contracts to ensure that its program managers and construction managers adhere to their scopes of work and produce required program and project reports. We believe that the district should use this opportunity to strengthen its management over these roles before selecting new firms to take over Del Terra's responsibilities.

The district's delay in implementing the FCMAT recommendations can be partially attributed to the board, which has not directed district staff to formally track and document implementation efforts. Although staff provided the board with limited updates on certain recommendations, such as their efforts to recover

[2] We also identified one unrelated recommendation that the district has not implemented because it is no longer applicable. That recommendation also appears in Appendix B.

missing construction management documents from a contractor, neither staff nor the board have systematically monitored the district's actions toward implementing the recommendations. According to the assistant superintendent of business services, the board did not direct staff to prioritize monitoring the district's implementation efforts, and staff did not believe they had the authority to implement most of the recommendations without board approval. Although the board will likely need to be directly involved with implementing certain recommendations, such as updating board policies to ensure that they reflect the latest statutory requirements, we believe that staff could have taken more initiative in implementing others. Further, we expected the board to have assumed responsibility for ensuring that staff tracked the implementation efforts because it committed in its formal response letter to addressing all recommendations.

When we asked each of the board members whether the board had required district staff to monitor the status of implementation efforts, none asserted that the board had done so. The new board president said she did not know why the previous board did not require staff to track the district's implementation status. If the board began tracking the status of outstanding recommendations, it could monitor the district's progress toward promptly resolving them. According to the new board president, the board intends to address the outstanding FCMAT recommendations, although she was unsure how long their implementation would take. By prioritizing the implementation of the remaining recommendations, the board can demonstrate to the community its ongoing commitment to improve its governance over district operations.

The Board and District Have Not Provided Adequate Support to the Citizens' Bond Oversight Committee

By not consistently providing the district's citizens' bond oversight committee (bond committee) with timely support, the board has hindered the committee's ability to inform the public about the spending of bond funds and to ensure that bond funds are used only for allowable purposes. State law requires the board to provide the bond committee with technical and administrative assistance in furtherance of the committee's purpose and with sufficient resources to publicize its conclusions. Because the nature of this assistance involves the responsibilities of district staff, we would expect the board to hold the district accountable for responding to the bond committee's requests. However, the district's lack of responsiveness to many such requests leads us to conclude that the board did not do so.

We reviewed a selection of bond committee meeting minutes from fiscal years 2013–14 through 2017–18 and found that committee members frequently requested technical assistance and support from the district and its program manager, Del Terra. However, the district could not provide evidence that it provided specific assistance pertaining to eight of 12 requests we reviewed. For example, the bond committee asked district staff during a meeting in February 2018 to provide a bond expenditures report comparing projected and actual costs for the 2016–17 academic year. However, according to the bond committee's chair at that time, neither Del Terra nor district staff provided the bond committee with the requested report. District policy does not require the district staff to maintain records of the assistance or support they provide to the bond committee. Further, the assistant superintendent of business services informed us that although he provided committee members with general technical support, he did not consistently maintain records describing the technical support the district provided in response to the committee's requests. Consequently, the district cannot demonstrate that it provided adequate support to the bond committee.

The district could not provide evidence that it provided specific assistance to the bond committee pertaining to eight of 12 requests we reviewed.

State law requires the district to conduct annual independent performance and financial audits of its Measure J school bond funds to ensure that it uses those funds only for legitimate purposes. The law also authorizes the bond committee to review those audit reports as part of its oversight role and requires that the district provide copies of the reports to the bond committee by March 31 of the year following the fiscal year of the audit. Further, the bond committee is required to issue a report on the results of its oversight activities at least once a year, and this report may also include the committee's response to the audits. Although the district provided the audit reports for fiscal years 2014–15 and 2015–16 to the bond committee within the required deadline, it did not meet the deadline for the fiscal year 2016–17 reports.

The district provided a draft version of those reports in time for the bond committee's May 2018 meeting, but it had not submitted final versions to the bond committee as of April 2019 because the board never approved these audits. The bond committee noted in its 2017 annual report to the board that it was only able to provide

a provisional response to the audits and that its response could change if there are revisions to the audit reports, such as additional disclosures about the district's use of bond funds. The bond committee's note demonstrates that it needs to receive the final audit reports in a timely manner to ensure that it has sufficient information to conduct its oversight.

In addition, the district does not maintain sufficient records to determine whether the bond committee members meet the statutory requirements for membership composition. As we discuss in the Introduction, state law requires the bond committee to include representatives from different groups, including a member from a senior citizens' organization and a member of a taxpayers' organization. We reviewed a selection of applications from individuals who served on the committee from fiscal years 2013–14 through 2017–18 and found that the district did not maintain supporting evidence to demonstrate how it determined that particular individuals met the qualifications for representing those two groups. For example, an applicant in 2017 did not identify on his application that he was a member of a taxpayer organization, despite his being designated as the bond committee's taxpayer organization representative. The district was unable to provide us with evidence to support this designation. As a result, the district does not have assurance that the committee represents all the required constituencies.

Recommendations

Legislature

To ensure that school district boards are knowledgeable about the ethical principles and laws that public officials must follow, the Legislature should amend state law to require members of school district boards who are compensated for their services to receive ethics training once every two years.

Board

To comply with district policy and improve transparency, the board should work with district staff to evaluate law firm proposals against criteria when it next contracts for a general counsel. Further, the board should publicly report the results of its evaluation.

To ensure that it provides a clear strategic direction for the district, the board should develop a vision and establish goals for the district by November 2019 and regularly monitor progress toward achieving these goals, as district policy requires.

To provide additional transparency and ensure that its performance is meeting the needs of the district, the board should conduct an annual self-evaluation by November 2019 and publicize the results.

To increase the board's accountability and ensure the prudent spending of district funds, the board should implement procedures by August 2019 requiring that its members document on their requests for reimbursement how their travel complies with district policy.

To improve organizational stability and increase transparency, the board should comply with district policy pertaining to other operational practices, including appointing a new board president only during its annual organizational meeting unless otherwise required to do so by policy, and limiting extensions of board meeting ending times to the single instance allowed per meeting.

To assess whether the superintendent's performance aligns with the board's expectations, the board should provide timely annual performance evaluations in an appropriate format. Further, the district's human resources department should maintain copies of these evaluations.

To demonstrate its commitment to improving its governance over the district's operations, the board should immediately direct district staff to track and prioritize the implementation of the remaining outstanding recommendations from the FCMAT audit report. The board should also direct staff to analyze the recommendations relating to its terminated contracts with Del Terra, identify those recommendations that will continue to be relevant after the appointment of a new construction manager and a new program manager, and implement policies to strengthen the district's monitoring of those contractors. The board should then monitor the status of the recommendations to ensure their implementation.

To ensure that the bond committee receives the assistance it requests from the district to perform its oversight duties, the board should create a policy by August 2019 requiring district staff to document the assistance they provide to the bond committee and to regularly report to the board on the nature and frequency of this assistance.

District

To reinforce the ethical principles, laws, and policies that the board must follow, the district should establish a policy by July 2019 to provide biennial training to board members on ethics, applicable government transparency, conflict-of-interest requirements, and district policies.

To ensure that the bond committee receives timely and accurate information from the annual audits of the district's bond funds, the district should immediately begin to monitor the progress of the audits and prioritize their completion within nine months after the end of each fiscal year.

To ensure that the bond committee includes representatives from all required constituencies, the district should verify and document representation of the committee members that the board appoints.

OTHER AREAS WE REVIEWED

To address the audit objectives approved by the Audit Committee, we also reviewed the subject areas detailed in Table 4. The table indicates the results of our work in these areas and any associated recommendations that do not appear in the other sections of this report.

Table 4
Other Areas Reviewed as Part of This Audit

Bond Issuance Costs
The district violated state law and its own policy when it failed to publicly disclose cost information after issuing general obligation bonds to finance the improvement of its schools, thereby limiting transparency to the public. A general obligation bond is a voter-approved debt instrument the district can issue; it is payable from the proceeds of taxes levied on property within the district's boundaries. State law requires the board to present the district's actual cost for a sale of these bonds at its next scheduled public meeting following the sale—a requirement also stipulated in district policy. The district's actual costs for issuing bonds include the fees it pays to its bond disclosure counsel, its financial advisor and consultants, the bond underwriter's counsel, and the rating agency. For one of three general obligation bonds the district issued from fiscal years 2013–14 through 2017–18, the district's financial advisor appropriately presented at the required board meeting the actual costs of $239,000 for the bond issuance of $32.4 million. However, the board did not present information on actual costs at the meetings following the other two bond issuances, which totaled $21.1 million. When we asked why the board did not disclose the actual cost information for those two bond issuances, the assistant superintendent of business services said he was unaware of the legal requirement to do so, even though district policy clearly states this requirement. Although he said that the district relied on its bond counsel and financial advisor to meet all bond-related requirements, we determined that this particular requirement was not explicitly stated in the district's contract with its financial advisor. He further noted that he works with the advisor when the district issues bonds, and he reviews the district's contract with the advisor to determine what information the advisor should provide to the district. However, even without knowledge of the relevant legal requirements, district staff should have been familiar with district policy and ensured that either the advisor or the board disclosed the cost information. ***Recommendation*** *To fulfill requirements in state law and district policy for presenting actual cost information of bond sales, the district should ensure that the board provides this information after each future bond issuance. If the district intends to rely on its financial advisor to present this information, the district should modify its contract with the advisor to explicitly require the advisor to present this information.*

continued on next page . . .

Emergency Repair Contracts

The board approved a resolution giving district staff authority to enter into contracts to conduct emergency repairs after a fire at a district school site in February 2016. State law allows the board to delegate the responsibility of awarding emergency contracts to district staff, and at a special board meeting in March 2016, all five members of the board approved a resolution declaring emergency conditions at that school and authorizing the district to award a contract for repairs without requiring bids from multiple companies. District staff used this authority to enter into a contract with HARBRO of Northern California, Inc. (HARBRO), a company specializing in emergency services and property restoration. However, the district later acknowledged that the contract had terms that were potentially unfavorable to the district.

The district's director of maintenance awarded the contract of $525,000 on behalf of the district to HARBRO, with whom he had been employed before he came to work at the district. Although he acknowledged the connection and the superintendent was aware of this contract, this situation still creates the appearance of possible favoritism toward the contractor. Further, when the district entered into the contract, the director of maintenance initially used the contractor's service agreement form as the formal contract document instead of the district's standard contract forms for repair and construction work. The district later signed a new agreement in May 2016 using the district's own forms.

According to a legal memorandum that the district's general counsel prepared during the period of the contract, the contractor's service agreement form did not include several provisions that board policy requires, and it also contained nonstandard terms that were potentially unfavorable to the district. We found that the agreement lacked a nondiscrimination clause, a conflict-of-interest clause, and a not-to-exceed maximum contract amount, leaving the district without assurance that the contractor would comply with district policy or that the district's obligation would be limited to a specific amount. The assistant superintendent of business services acknowledged that this contracting arrangement was problematic, and he said that if a concern had arisen before it entered the new agreement using the standard form, the district would have had to seek legal assistance to resolve that concern.

We also determined that the district lacks policies or procedures addressing contracting requirements under emergency conditions. According to the director of maintenance, he used HARBRO's service agreement form because he was not aware of the appropriate form to use for emergency repair services and had initially anticipated that the nature of those services would not result in a large project. He said that the assistant superintendent of business services at that time subsequently asked him to use the district's standard form after realizing that HARBRO would not complete its services as quickly as expected. Although the superintendent indicated that she relied on that former assistant superintendent to ensure that the district complied with legal and policy requirements, the superintendent is ultimately responsible for ensuring that her staff comply with those requirements.

Recommendation

To ensure that district staff have appropriate guidance when awarding contracts under emergency conditions, the district should create and implement by November 2019 policies and procedures describing the protocol for awarding emergency contracts, including the use of the district's standard contracting forms. The district should also train staff to follow these policies and procedures.

Retaliation

The Audit Committee directed us to determine, to the extent possible, whether the board or individual board members interfered with, directed others to interfere with, or took any action intended to retaliate against employees who provided information to aid in investigations or who exercised their rights under applicable whistleblower laws. To address this objective, we interviewed key staff and board members, reviewed the personnel files of 12 current and former district staff members who have or had frequent contact with the board, and reviewed the state's civil jury instructions for whistleblower retaliation. Within the personnel files, we did not identify any documentation of any adverse employment actions, such as a demotion or termination of employment, that could constitute retaliation for whistleblower activities or aiding an investigation.

However, we did note that the Superior Court of Santa Clara County issued a civil restraining order against a board member in 2018 after finding that he had threatened the superintendent with violence during a closed session in August 2018 involving a discussion of the district's contracts with Del Terra. This individual is no longer a member of the board as of December 2018. Courts have ruled that harassment of this type may be an adverse employment action for which an employee may file a claim for whistleblower retaliation. Further, before this closed session, the superintendent had informed the board in 2016 of various potential violations of law and district policy associated with Del Terra's contracts. Based on these court rulings, the timing of events, and the related facts and circumstances, we believe that a judge or jury could reasonably find that the board member's threats were motivated, at least in part, by whistleblower activities related to the Del Terra contract. However, without a full hearing and testimony under oath, it is not possible for us to determine whether all the elements of a retaliation claim would have been satisfied.

Finally, other district employees informed us that they had felt uncomfortable or insulted by individual board members' actions. Such behavior by board members is contrary to the district's policy on its governance standards, which require board members to establish a positive organizational culture, operate openly with trust and integrity, govern in a dignified and professional manner, and treat everyone with civility and respect.

Recommendation

To reinforce the governance standards that district policy requires board members to adhere to, the board should develop a code of conduct for board members to follow and adopt it at a public meeting by July 2019. The board should review and update this code of conduct each year as needed to reaffirm its commitment to the district's governance standards.

We conducted this audit under the authority vested in the California State Auditor by Government Code 8543 et seq. and according to generally accepted government auditing standards. Those standards require that we plan and perform the audit to obtain sufficient, appropriate evidence to provide a reasonable basis for our findings and conclusions based on our audit objectives specified in the Scope and Methodology section of the report. We believe that the evidence obtained provides a reasonable basis for our findings and conclusions based on our audit objectives.

Respectfully submitted,

ELAINE M. HOWLE, CPA
California State Auditor

Date: May 23, 2019

Blank page inserted for reproduction purposes only.

APPENDIX A

Scope and Methodology

The Audit Committee directed the California State Auditor to examine the district's compliance with laws and policies related to its governance, operations, and contracting practices. Specifically, the Audit Committee directed us to review whether board actions adhered to applicable laws and regulations and whether the district's contracting practices adhered to applicable laws, regulations, and best practices. Table A lists the objectives that the Audit Committee approved and the methods we used to address them.

Table A
Audit Objectives and the Methods Used to Address Them

	AUDIT OBJECTIVE	METHOD
1	Review and evaluate the laws, rules, and regulations significant to the audit objectives.	Reviewed relevant laws and regulations applicable to the district's governance, operations, and contracting practices.
2	Review the board's actions over the past five years and, for a selection of ten actions each year, perform the following: a. Determine whether the board adhered to applicable laws and regulations, including, but not limited, to the Political Reform Act. b. Determine whether those actions had or could have any negative impact on the financial stability of the district. c. Determine whether those actions had or could have any negative impact on the district's administrative and programmatic stability or its ability to provide required student educational services.	• Judgmentally selected 50 board actions from fiscal years 2013–14 through 2017–18. Based on our review of the actions and issues related to board governance, we selected more actions for review from fiscal years 2016–17 and 2017–18 than from the other three fiscal years. • Determined if each of the 50 selected board actions complied with relevant district policy, Political Reform Act requirements, and other relevant state laws. • Interviewed district staff and financial advisors regarding the impact of the board's actions on the district's financial and operational stability and on services it provides to students. • Analyzed whether board actions negatively affected the district's administrative and programmatic stability or its ability to provide required student educational services. We found no significant negative impact in these areas.
3	Determine whether any member of the board has undertaken efforts to interfere in the operations of the district, misappropriate funds, or issue contracts and contract payments in violation of applicable laws.	• Interviewed district staff and reviewed the district's processes for approving and issuing payments. • Assessed a selection of 20 payments from fiscal years 2013–14 through 2017–18 to determine if the district followed its processes, obtained appropriate approvals, and maintained evidence that it was appropriate to issue payment. • Conducted additional work related to the board's issuance of contracts as a part of Objective 7. • Our review found no evidence that any board member undertook efforts to interfere with the operations of the district by misappropriating funds or issuing payments in violation of applicable laws.
4	For a selection of employment decisions relating to the superintendent and any other district staff reporting directly to the board, determine whether the board's actions, if any, were consistent with and adhered to applicable employment laws.	• Reviewed a selection of eight employment decisions related to the superintendent and other management staff to determine if the board's actions complied with applicable state law. We found that the board's actions adhered to applicable employment laws. • Reviewed the requirements of the superintendent's contract related to performance evaluations and assessed the board's compliance with these requirements. • Interviewed the superintendent and the board president to obtain their perspectives.

continued on next page . . .

	AUDIT OBJECTIVE	METHOD
5	Assess the board's compliance with the Brown Act with regard to providing notice and conducting regular open meetings and closed-session meetings.	Interviewed district staff and reviewed a selection of 20 regular board meetings from fiscal years 2013–14 through 2017–18 for compliance with Brown Act requirements for posting agendas, describing closed-session items, and disclosing in open session the actions taken in closed session.
6	For a selection of financially related actions taken by the board during the last five years, determine whether the conduct of board members, including but not limited to their dealings with municipal finance firms—such as underwriters, financial advisors, bond counsel, or construction contractors—adhered to applicable ethics and bond laws.	• Reviewed seven financially related actions as part of the work we describe for Objective 2, where we reviewed 50 board actions. • Judgmentally selected and reviewed an additional three financially related actions to determine whether the conduct of board members adhered to applicable ethics and bond laws. In total, we reviewed 53 board actions.
7	For a selection of construction, legal services, and bond program management services contracts, determine whether the solicitation, awarding, and monitoring of the contracts complied with applicable laws, regulations, and best practices relating to conflicts of interest and municipal contracting practices.	• Judgmentally selected 10 construction, legal services, and bond program management services contracts to determine whether the solicitation, awarding, and monitoring of the contracts complied with applicable laws, regulations, and best practices. • Reviewed Form 700 filings from 2013 through 2017 for all board members and selected district staff to determine whether any of these individuals had conflicts of interest. We identified no disqualifying financial interests for any of these individuals. • Interviewed the superintendent and other district staff to obtain their perspectives.
8	Determine whether the board disseminated accurate information to taxpayers regarding the approval of bonds, the sale of bonds, the use of bond funds, or the issuance, sale, or use of Certificates of Participation.	• Reviewed all six bond issuances which the district made from fiscal years 2013–14 through 2017–18 to determine whether the board disseminated accurate information to taxpayers. • Reviewed the district's audited financial statements and confirmed with district staff that the district did not issue Certificates of Participation—financing instruments that allow investors to purchase shares of lease revenue from a program—from fiscal years 2013–14 through 2017–18. The district most recently issued these certificates in 2010, which is outside of our audit period.
9	Determine whether the board followed applicable laws, regulations, and policies in making appointments to or otherwise overseeing the implementation and operation of the bond committee.	• Reviewed the board's appointments to the bond committee from fiscal years 2013–14 through 2017–18 to determine whether the board followed applicable laws, regulations, and policies. • Reviewed a selection of board minutes and all annual reports from fiscal years 2013–14 through 2017–18 to determine whether the board provided adequate technical support and resources to the bond committee per state law. • Interviewed the bond committee's former chair to obtain perspective on the sufficiency of the board's assistance to the bond committee.
10	To the extent possible, determine whether the board, individual board members, or board staff interfered with, directed others to interfere with, or took any action intended to retaliate against employees who exercised their rights under applicable whistleblower laws or provided information to aid any investigation or review, including any investigations conducted by the U.S. Securities and Exchange Commission or the Santa Clara County District Attorney.	• Interviewed all five board members and obtained their perspectives regarding their communications with district staff, their knowledge of any whistleblower complaints made by staff, and staff cooperation with various investigations and reviews of the district from the county and other entities. • Interviewed key district employees to obtain their perspective as to whether they believed they were retaliated against by board members. • Reviewed the personnel files for 12 current and former staff members with frequent interactions with the board to determine if any personnel actions appeared retaliatory.
11	Determine whether, during the past three years, the board disagreed with any findings or recommendations of FCMAT, the county office, or the 2017–18 Santa Clara County Civil Grand Jury report and whether this disagreement may have undermined the ability of the district to meet the needs of its students.	• Reviewed the board's responses to the FCMAT audit report, civil grand jury report, and county office budget letters to determine whether the board disagreed with any findings or recommendations from these reports. • Assessed the district's progress in implementing recommendations from the FCMAT audit report. • Interviewed staff from the county office as well as the fiscal expert team and fiscal advisor appointed by that office to determine whether board disagreement with any of these findings or recommendations may have undermined the district's ability to meet the needs of its students.

	AUDIT OBJECTIVE	METHOD
12	Review and assess any other issues that are significant to the audit.	• For a selection of 10 special board meetings from fiscal years 2015–16 through 2017–18, assessed the district's compliance with Brown Act requirements for providing notice for special board meetings and limiting business discussed at special board meetings to the items noticed on the agenda. • For each board meeting the district conducted from fiscal years 2015–16 through 2017–18, determined if the board achieved a quorum and, if it did not, whether the board inappropriately took any actions. • Obtained payment records for each board member from fiscal years 2015–16 through 2017–18 and assessed whether the district had appropriately adjusted the board members' pay based on absences from board meetings.

Source: Analysis of the Audit Committee's audit request number 2018-131 and information and documentation identified in the table column titled Method.

Assessment of Data Reliability

In performing this audit, we obtained electronic data relating to certain contract documents from the district's financial system, eFinance Plus by SunGard. The U.S. Government Accountability Office, whose standards we are statutorily required to follow, requires us to assess the sufficiency and appropriateness of any computer-processed information we use to support our findings, conclusions, or recommendations. We found that the district does not maintain a centralized document repository for the hard copies supporting these contract documents; instead, it stores these documents in one of six possible locations, including offsite with one of its contractors. To evaluate these data, we performed data-set verification procedures and interviewed key staff knowledgeable about the data. Because of the fragmented document storage system described above, we were unable to perform completeness testing of these data, so they are of undetermined reliability for our audit purposes. Nevertheless, we did perform limited accuracy testing to gain some assurance of the accuracy of these data and found no inaccuracies.

We also obtained a list of board meetings from the district's website for fiscal years 2013–14 through 2017–18. We found that the district does not maintain a complete inventory of board meetings separate from the website that we could use to verify the completeness of this list, precluding us from performing accuracy or completeness testing on this list. Although these limitations may affect the precision of the numbers and information we present, there is sufficient evidence in total to support our findings, conclusions, and recommendations.

Blank page inserted for reproduction purposes only.

APPENDIX B

Implementation Status of FCMAT's Recommendations

Table B identifies the recommendations that FCMAT presented to the district in an extraordinary audit report that it issued in June 2017. For each recommendation, we reviewed the district's actions and assessed the extent to which it implemented the recommendation. The district's actions subsequent to the report, such as terminating its contracts with Del Terra, caused several recommendations to not be applicable at this time. However, as we previously discuss, the district will still need to follow through with addressing these recommendations so that it can ensure that its future program managers and construction managers adhere to the terms of their contracts.

Table B
Summary of Implementation Status of FCMAT Recommendations as of March 2019

NUMBER	DESCRIPTION	IMPLEMENTATION STATUS
1	The district should follow industry best practices by using a request for qualifications or request for proposal (RFQ/RFP) process for procuring program management and construction management services.	Not implemented
2	The district should consider completing a more detailed annual performance audit using a new audit firm selected by an RFQ/RFP process.	Not implemented
3	The district should regularly review and update board policies and administrative regulations to ensure that they remain relevant and reflect the latest statutory requirements and district objectives.	Not implemented
4	The district should establish regular training on the identification and prevention of fraudulent activity for all staff.	Not implemented
5	The district should ensure that any changes to the terms and conditions of contracts, purchase orders, or other documents approving payments are completed in writing with the appropriate notifications to staff and departments.	Not implemented
6	The district should hold an orientation meeting between incoming and outgoing business positions, including but not limited to the assistant superintendent and director of facilities positions, to ensure continuity in the transition.	Not implemented
7	The district has inconsistent accounts payable practices and record-keeping, particularly among transactions requiring formal bidding. Therefore, the district should retain the appropriate records as required by law.	Not implemented
8	The district should develop a process to evaluate consultants or independent contractors and whether they should be required to file Forms 700. The district should obtain Forms 700 from designated consultants or independent contractors within 30 days of their hire date or contract termination and on an annual basis, as applicable.	Not implemented
9	The district should ensure that all new employees, consultants, and elected or appointed board members who are in the designated classifications that require them to complete Forms 700, submit the form within 30 days of taking or leaving office or employment, and on an annual basis as applicable.	Not implemented
10	The district should review existing board policies pertaining to Business and Noninstructional Operations, Facilities, and Board Bylaws for existing references to debt or bonds that might be removed in light of adoption of a single comprehensive policy.	Not implemented
11	The district should develop a process and set of procedures for California Uniform Public Construction Cost Accounting Act (CUPCCAA) compliance and management of the program by staff, implemented by Del Terra, if appropriate. This should include updated status sheets and a discussion between staff and Del Terra on CUPCCAA compliance for current and future years.	Not implemented
	Total FCMAT recommendations not implemented:	**11**

continued on next page . . .

NUMBER	DESCRIPTION	IMPLEMENTATION STATUS
12	The district should require Del Terra to immediately turn over all project files and documents to the district in an organized fashion. As per the program management contract, Del Terra should also assist the district in organizing the filing system and plan room.	Partially implemented
13	The district should require all documents and records regarding Del Terra's performance on the CUPCCAA process to be turned over to the district.	Partially implemented
14	The district should develop and implement a new system for numbering and identifying contracts versus purchase orders.	Partially implemented
15	The district should train all accounting, business, and purchasing staff and management on this new multiyear tracking system, with training manuals at all desks.	Partially implemented
16	The district should require Del Terra to forward all documents and plans to the district upon completion of all projects, including past projects.	Partially implemented
17	The district should establish a culture of trust in the district. The tone at the top is essential to fostering a culture of ethical behavior. Governing board members and administrators should demonstrate a high moral and ethical example by gaining a thorough understanding of established policies and operational procedures and adhering strictly to them. The duties and responsibilities of staff members in each department should be segregated, as well as those of supporting employees who are responsible for enforcing established policies.	Partially implemented
18	The district should ensure that employees are aware of board policies and that policies remain accessible for public and staff reference.	Partially implemented
19	The district should consider terminating the construction management services contract with Del Terra and selecting an outside firm that is not associated with the program manager to provide adequate program accountability.	Partially implemented
20	The district should make renewed efforts to obtain full bond committee membership with a minimum of seven people and all required categories filled. Even without full membership, quarterly committee meetings should be held.	Partially implemented
21	The district should ensure that its elected officials, administration, and designated employees complete ethics training regarding the roles and responsibilities of public officials in relation to conflicts of interest and the Political Reform Act.	Partially implemented
	Total FCMAT recommendations partially implemented:	**10**
22	The district should require Del Terra to provide a dated status spreadsheet of all projects from the beginning of the Division of the State Architect (of the California Department of General Services) closeout services that includes the following information: • The original projects that need to be certified (not all district projects ever completed, which causes confusion). • The status of each project and whether the Del Terra Group obtained the certification and date of certification. • An indication of the project certification work in progress and any significant issues. • A bottom-line total of projects still uncertified.	Fully implemented
23	The district should hold quarterly bond committee meetings and include detailed financial and schedule information.	Fully implemented
24	The district should have the bond committee present an annual report to the board at a regular meeting, with presentations by the committee officers, rather than the program manager.	Fully implemented
25	The district should select a new multiyear tracking system—for service contracts, purchase orders, and fees—from an outside vendor using an RFQ/RFP selection process. Del Terra should not manage this system.	Fully implemented
26	The district should require that all invoices submitted for payment include the project reference or name and job code prior to making payments.	Fully implemented
27	The district should ensure that all purchase orders or contracts are approved in advance of any work that is performed.	Fully implemented
28	The district should complete the project closeout process for the San Antonio Elementary School project with the Office of Public School Construction to ensure that the first three years of debt service payments on the certificates of participation can be made with the state aid received as a reimbursement for this project.	Fully implemented*
29	The district should develop a long-term strategy to budget for debt service payments on the certificates of participation after state aid for the San Antonio Elementary School project is exhausted.	Fully implemented*

NUMBER	DESCRIPTION	IMPLEMENTATION STATUS
30	The district should adopt a comprehensive written debt management policy and administrative regulation that conforms to the requirements of both Senate Bill 1029 and the Government Finance Officers Association's published best practices.	Fully implemented
	Total FCMAT recommendations fully implemented:	**9**
31	The district should request and review all information regarding compliance with the California Environmental Quality Act and develop a process for retroactive and proactive compliance.	Not currently applicable†
32	The district should hire legal counsel to review the three board-approved contracts for the program management and construction management services to provide district administration and staff with recommended changes and corrections in the contracts for future possible renegotiation and/or new contracts. Legal counsel should be familiar with providing school districts with strong and defensible language that provides legal protection and adequate enforcement of requirements for the vendor.	Not currently applicable†
33	The district should renegotiate all Del Terra contracts to include the following: • A list of projects subject to the contract. • A not-to-exceed amount of the contracts from both Measures J and I. • A change to the fee structure to an hourly basis for actual work performed, with adequate documentation, including timesheets, to accompany each monthly invoice. • A requirement for all changes regarding fee structure, payments, fee extensions, and increases to be in written format and board-approved before the work is performed and the fees paid.	Not currently applicable†
34	The district should require Del Terra to comply with all contract provisions and immediately provide all deliverables to the district, including a dated status sheet of all projects from the beginning of the Division of the State Architect closeout services.	Not currently applicable†
35	If a new contract is requested by Del Terra, the district should require Division of the State Architect closeout services to be procured using an RFQ/RFP selection process and exclude Del Terra from consideration because of lack of performance.	Not currently applicable†
36	The district should require any new program management and construction management contracts to include a not-to-exceed maximum amount and an hourly basis for actual work performed rather than a lump-sum monthly payment.	Not currently applicable†
37	In its renegotiation of the program management contracts, the district should include new language (in this contract and the subsequent Measure I contract from 2016), that requires Del Terra to provide full copies of all project and program files to the district for all past and current projects, and to assist in setting up an adequate filing system, including training for district staff. This should occur in real time for all current projects.	Not currently applicable†
38	The district should enforce all aspects of the program management and construction management contracts' scope of work, including all program and project reports using standard templates for budget and expenditure reports, reporting all program funds, encumbered, expended, and remaining balance. On real-time project budget and expenditure reports, information should include original budget, revised budget, encumbrance, expenditure, and available balance for each line item of typical construction categories.	Not currently applicable†
39	The district should enforce or require contract language for any future program management and construction management contracts to provide program and project budget and expenditure reports deliverables to be submitted monthly.	Not currently applicable†
40	The district should enforce any future program management and construction management contract language that requires submittal and explanation of monthly schedule reports: "Project schedules for each project including an update of actual performance against the approved baseline schedule."	Not currently applicable†
41	The district should enforce the contract language requiring Del Terra to "develop and maintain with district staff an overall bond program financial management system in the area of accounting." This should be a project tracking accounting system appropriate to multiyear, multifund projects.	Not currently applicable†
42	The district should enforce contract language stating that Del Terra assists with bond committee meetings. This should include submittal and discussion at every meeting of all program-level and project-specific budget and expenditure reports, including an explanation of exception sheets showing the changes since the last meeting.	Not currently applicable†
43	The district should require Del Terra to provide a retroactive list (back to 2013) as well as a current list of all key personnel and all personnel in program management and construction management contracts. If some personnel perform work in both areas, this should include the percentage of time spent in each. The contract should also include the definition of "key personnel."	Not currently applicable†

continued on next page . . .

NUMBER	DESCRIPTION	IMPLEMENTATION STATUS
44	The district should recalculate construction management fees for the four current projects using the hourly basis structure according to the contract. This will require timesheets and adequate backup documentation from Del Terra to verify the work performed and hours to be billed.	Not currently applicable†
45	For its contruction management contract, the district should reconcile the fees paid to the fees that should have been paid and require correct invoicing.	Not currently applicable†
46	The district should hire a new legal counsel to review the construction management contracts and recommend changes and corrections, including getting rid of confusing and inconsistent terms and definitions and changing the 6 percent lump sum percentage fee to an hourly fee for actual hours worked with adequate backup with all invoices.	Not currently applicable†
47	The district should renegotiate the November 2016 Measure J program management and construction contracts to include the approved scope of work that is in the new Measure I contract.	Not currently applicable†
48	The district should include a not-to-exceed maximum fee in a renegotiated construction management contract.	Not currently applicable†
49	The district should include a list of projects in its Measure J and Measure I contracts for program and construction management services.	Not currently applicable†
50	The district should require Del Terra to submit monthly schedule reports according to its contract.	Not currently applicable†
51	The district should, before any payment of contractors from bond funds, secure all bid documents or contracts that were prepared by the Del Terra Group and ensure that the proper bid documents are on file at the district.	Not currently applicable†
52	The district should exercise its authority to question designated employees and members of the board regarding outside activities or financial interests included in Government Code sections 1090 and 1126.	No longer applicable‡
	Total FCMAT recommendations not currently or no longer applicable:	**22**

Source: FCMAT's extraordinary audit report of the district, the district's response to the FCMAT report, interviews with district staff, and analysis of the district's implementation of FCMAT's recommendations.

Note: We made minor edits to the descriptions of the recommendations for style and clarity.

* The board agreed with all of the recommendations in its formal response to the audit, except for numbers 28 and 29. Nevertheless, the district fully implemented those two recommendations.

† These recommendations are not currently applicable because they relate to program and construction management contracts that the board has already terminated. However, as our report text indicates, district staff should analyze these recommendations, determine which have ongoing relevance, and implement policies to strengthen the district's management over these areas in any future contracts.

‡ This recommendation is no longer applicable because none of the board members or designated employees we examined declared in their Form 700 filings any disqualifying financial interests in an entity under contract with the district.

ALUM ROCK UNION ELEMENTARY SCHOOL DISTRICT

2930 Gay Avenue, San José, CA 95127 · Phone: 408-928-6800 · Fax: 408-928-6416 · www.arusd.org

May 3, 2019

Sent Via Email

Ms. Elaine Howle*
State Auditor
Office of the State Auditor
621 Capitol Mall, Suite 1200
Sacramento, CA 95814

Re: Draft Auditor Report/District Response

Dear Ms. Howle:

The District Governance Team which consists of the Board of Trustees and the Superintendent have reviewed your draft report which we have taken very seriously. Attached are our comments and response to the recommendations and findings contained in your draft.

If you have any questions, please contact me.

Sincerely,

ALUM ROCK UNION SCHOOL DISTRICT

Hilaria Bauer, Ph.D.
Superintendent

Hilaria Bauer, Ph.D., Superintendent

Board of Trustees: Linda Chavez, President · Ernesto Bejarano, Vice-President
Dolores Márquez-Frausto, Clerk · Andrés Quintero, Member · Corina Herrera-Loera, Member

* California State Auditor's comments begin on page 63.

ALUM ROCK
UNION ELEMENTARY SCHOOL DISTRICT
2930 Gay Avenue, San José, CA 95127 · Phone: 408-928-6800 · Fax: 408-928-6416 · www.arusd.org

DISTRICT RESPONSE TO DRAFT STATE AUDIT REPORT

The Alum Rock Union District (District) would like to thank the State Auditors for their detailed and comprehensive analysis of the District and their recommendation for improvements. The District takes the analysis seriously and fully intends to take actions to put in place systems, trainings and practices designed to prevent the types of problems that this Report has found.

(1) It is important to note at the outset that the period covered by the State Audit Report was through December, 2018. Since that time, the District has had a significant and substantial change of trustees on its Governing Board. These individuals who give their time and energy to serve on the Governing Board of the Alum Rock Union School District take their fiduciary responsibilities seriously. Some of the recommendations of the State Auditors have already been implemented as will be detailed below. The governance team of the District, consisting of the Governing Board and the Superintendent, are committed to working together to implement recommendations as stated below.

(2) Preliminarily, the District demonstrated to the Auditors through documentation that contrary to the Staff efforts and recommendations, the previous Board entered into the contracts with Leal & Trejo (as general counsel for the District) and Del Terra Real Estate Services, Inc. (for construction management services and program management services). Due to reports commissioned by Staff and created by Staff (Terri Ryland and June Roño), the concerns regarding the contracts between the District and Del Terra were surfaced. A copy of the Ryland
(3) Report is attached as Attachment 1. When Mr. Roño continued to express concerns about the District's contract with Del Terra, his employment contract with the District was not renewed.

This Response is intended to address the District's position on the Recommendations contained in the Draft Audit Report. The District was given a short time to review the Draft Report and
(4) Respond. The District reserves the right to submit a supplemental response after the issuance of the Final Audit Report.

(5) **1. Auditor's general recommendations (pages 5 and 6) are:**

- **District Board**:

  i. Follow state law and its own policies to ensure that it selects the most qualified providers of construction services.
  ii. Request training in and adhere to state requirements regarding governance and transparency by August 2019.
  iii. Assess whether the Superintendent's performance aligns with the Board's expectations, the Board should provide timely annual performance evaluations to the Superintendent.
  iv. Work with District staff to evaluate proposals when it contracts for legal services.

Hilaria Bauer, Ph.D., Superintendent
Board of Trustees: Linda Chavez, President · Ernesto Bejarano, Vice-President
Dolores Márquez-Frausto, Clerk · Andrés Quintero, Member · Corina Herrera-Loera, Member

- **District:**

  v. Develop contract monitoring procedures by November 2019 to ensure that its contractors fulfill their obligations.
  vi. Develop and implement a process by November 2019 to assess whether contracted personnel should be subject to the District's policy requirements regarding the disclosure of financial interests.
  vii. Reduce payments to Board members who fail to attend meetings in accordance with the law.
  viii. Provide Board members with ethics training at least once every two years.

1a. District's Response:

The District notes that on page 3 of the Draft Audit Report, the auditors states "the district does not know whether some of its contracted personnel who filled key roles in the district, such as the assistant superintendent of business services, had a conflict of interest because the district does not have a process for identifying those individuals who should disclose their financial interests in compliance with its conflict-of-interest policy." The contracted position was that of the Associate Superintendent for Human Resources and not the Assistant Superintendent of business services. The Audit Report was in error on this point. When the District realized that the individual in the contracted position had not filed a conflict of interest disclosure form, it promptly provided one to the individual who completed and filed it. The District does in fact have designated positions in its conflict of interest code that are required to annually disclose their financial interests. The District will develop a process to assure that those responsible for assuring compliance with the District's Board Bylaws and Conflict of Interest Code are knowledgeable about the requirements of District policies and state law. (6)

i. The Board fully intends to follow statutory requirements and its policies regarding the selection of the most qualified providers of services, including but not limited to, construction services.
ii. The Board fully supports biannual training in ethics for school Board members as well as well as biennial training on the roles and responsibilities of school Board members including but not limited to the need for transparency in their service to the community. (7)
iii. The Board and Superintendent will establish goals for the Superintendent and conduct an annual performance review of the Superintendent's progress towards those goals in a timely manner. The Board will develop goals for the year and then jointly develop goals for the Superintendent that align with the Board's goals.
iv. The Board and Superintendent are currently working together to evaluate proposals for legal services and will be conducting interviews of potential legal counsel at a Board meeting scheduled on May 6, 2019. The Board will consider the adoption of policies that will guide our future actions in both filling vacancies on the Board as well as selecting competent legal counsel for the District.
v. The District's Business Services Division will develop a contract monitoring procedures to ensure that contractors are fulfilling their obligations to the District.

vi. The District has improved its Conflict of Interest Disclosure process and will be closely monitoring compliance. It has required contracted personnel to comply with its Conflict of Interest Disclosure requirements. The District will develop written procedures to outline the process in its entirety. (8)

vii. The Board has adopted Board Bylaw 9250 which is consistent with the requirements of Education Code section 35120 regarding the compensation of Board Members and the requirement that they attend a meeting as condition of receiving compensation for the meeting. Board Bylaw 9250 is attached as Attachment 2. By August 2019, the Board will in addition adopt a Code of Conduct for Board Members and will review and consider whether BB 9250 should be strengthened. (9) (3)

viii. The Board will establish a policy review committee to undertake a review of all its policies to make sure they are current and determine the need for policies covering new areas.

2. Auditor's Recommendations (pages 25-27) regarding the District's Operational and Financial Practices.

- **District Board:**

  i. Follow the requirements of state law and Board policies to select the most qualified firm at a fair and reasonable price to perform its contracted architectural services and construction management services;

  ii. Enact a policy by August 2019 to prohibit contracting with the same entity for construction management and program management services;

  iii. Require staff by August 2019 to prepare monthly summaries that report the total amounts it paid to each of its contractors along with descriptions of the purpose of those payments and include the summaries with the monthly warrant lists provided to the Board.

- **District:**

  iv. Stop using payment terms for construction management and program management services that base fees on a percentage of construction costs or bonds issued.

  v. Develop contract monitoring procedures with defined staff roles and responsibilities, and retain evidence of monitoring efforts. The District should also train its staff to follow these procedures by November, 2019.

  vi. Develop procedures specifying a designated location for staff to retain contracts and related documentation, and identify those staff who are responsible for ensuring that these documents are stored appropriately. The District should also train staff to follow these procedures by November 2019.

  vii. Work with the county office to ensure that its new financial system includes unique identifiers for contract payment authorization documents by November 2019.

viii. Develop and implement a process by November 2019 to assess whether contracted personnel should be classified as *consultants*, who are subject to the District's code for disclosing financial interests.

ix. Immediately follow its conflict-of-interest code to ensure that all required individuals file form 700.

2a. District Response to Auditor's Recommendations (pages 25-27):

i. The Board fully intends to follow statutory requirements and its policies regarding the selection of the most qualified providers of services, including but not limited to, architectural and construction management services.

ii. The Board will establish a policy review committee to undertake a review of all its policies to make sure they are current and determine the need for policies covering new areas including prohibiting the same entity from providing both construction management and program management services.

iii. By July 2019, staff will prepare monthly summaries that report the total amounts the District is paying to each of its contractors and vendors.

iv. The District does not currently have any ongoing construction projects. In the event that the District undertakes a construction project in the future, it will not enter into a contract for construction management services or program management services that are based upon a percentage of construction costs or bonds issued.

iii. The District does not currently have any ongoing construction projects. In the event that the District undertakes a construction project in the future, it will assure that staff members have clearly defined roles and responsibilities for monitoring the projects and that they document their monitoring efforts. The District will develop a monitoring system for each future construction project that is project specific.

iv. Once the Santa Clara County Office of Education computerize document storage system is operational, the District will use that system.

v. The District is in the process of migrating onto the County Office of Educations financial and payroll systems. We will be working with the County Office to set up unique identifiers for contract payment authorization documents.

vi. The application of the District's conflict of interest code (COIC) to "consultants" is determined by our COIC and state law. We will continue to ensure that it is properly enforced.

vii. The District is following its COIC and has required all designated employees to file a Form 700. ⑩

3. Auditor's Recommendations (pages 33 and 34) regarding Governance and Transparency:

- **District Board:**

i. The Board should declare publicly whether a quorum of Board members is present before it takes any action.
ii. The Board should request training in and adhere to Brown Act requirements and other state law by August 2019. It should also ensure that the District's general counsel is sufficiently knowledgeable to properly advise the Board about these requirements.
iii. The Board should ensure that it publicly identifies all parties involved in real estate negotiations prior to entering closed sessions.

- **District:**

iv. The District should adhere to state law and its policies by reducing Board member stipends when members fail to attend Board meetings.
v. The District should train staff by August 2019 on the timing requirements of the Brown Act pertaining to publicizing Board meeting agendas.

3a. District Response to Auditor's Recommendations (pages 33 and 34):

i. The Board takes a roll call of its members present at the beginning of each meeting and verbally states that a quorum is present. The Board understands that at least three members must be present to constitute a quorum for the Board to take action. The Board is also aware that Board members may participate telephonically at Board meetings provided that (1) the agenda is posted at each location of a Board member participating in the meeting at least 72 hours in advance of regular meetings and 24 hours in advance of special meetings, (2) there are a majority of Board members within the boundaries of the District, (3) the location of each Board member who is participating telephonically is open to the public, (4) the agenda indicates that a member will be participating telephonically and that location is stated on the agenda, and (5) the vote must be taken by roll call.
ii. The current Board has received training on the Brown Act on February 28, 2019. The Board will repeat that training biennially.
iii. The Board fully intends to comply with all aspects of the Brown Act.
iv. By August 2019, the Board will consider the adoption of a code of conduct. As mentioned above the Board has a Board Bylaw (BB 9250) that complies with the requirements of Education Code section 35120 regarding compensation for Board Members. The Board will assure compliance with its policies and will consider modifications that may be necessary in the future.
v. The District will instruct all personnel with responsibilities related to the Brown Act on its requirements. The District will establish protocols for Brown Act compliance to assure that as personnel changes occur new employees are aware of legal requirements.

4. Auditor's Recommendations (pages 48-50) regarding the District's Operational Practices Complying with District Policy and Other Requirements.

- **District Board:**

  i. The Board should work with District staff to evaluate law firm proposals against criteria when it next contracts for general counsel. Further, the Board should publicly report the results of its evaluation.
  ii. The Board should develop a vision and establish goals for the District by November 2019 and regularly monitor progress toward achieving these goals, as District policy requires.
  iii. The Board should conduct an annual self-evaluation by November 2019 and publicize the results.
  iv. The Board should implement procedures by August 2019 requiring that its members document on their requests for reimbursement how their travel complies with District policies.
  v. The Board should comply with District policy pertaining to other operational practices, including appointing a new Board president only during its annual organizational meeting unless otherwise required to do so by policy, and limiting the extensions of Board meeting ending times to the single instance allowed per meeting.
  vi. The Board should provide timely annual performance evaluations of the Superintendent in an appropriate format. The District's human resources department should maintain copies of these evaluations.
  vii. The Board should immediately direct District staff to track and prioritize the implementation of the remaining outstanding recommendations from the FCMAT audit report. The Board should also direct staff to analyze the recommendations relating to its terminated contracts with Del Terra, identify those recommendations that will continue to be relevant after the appointment of a new construction manager and a new program manager, and implement policies to strengthen the District's monitoring of those contractors. The Board should then monitor the status of those recommendations to ensure their implementation.
  viii. To ensure the bond committee receives the assistance it requests from the District to perform its oversight duties, the Board should create a policy by August 2019 requiring District staff to document the assistance they provide to the bond committee and to regularly report to the Board on the nature and frequency of this assistance.

- **District:**

  ix. The District should establish a policy by July 2019 to provide biennial training to Board members on ethics, applicable government transparency, conflict of interest requirements and District policies.
  viii. The District should immediately begin to monitor the progress of the audits and prioritize their completion within nine months after the end of each fiscal year.
  ix. The District should verify and document representation of the bond oversight committee members that the Board appoints.

4a. District Response to Auditor's Recommendations (pages 48 - 50):

i. The Board and District Staff are currently working together to evaluate law firm proposals for general legal counsel against specific criteria. The Board and District Staff will be publicly interviewing candidate law firms for service as its general counsel. The Board and Staff have established criteria for evaluating the candidates including requiring specific experience in representing public school Districts. The Board will consider the adoption of a policy establishing a procedure to assure that the District is selecting competent legal counsel to serve the District.

ii. By November 2019, the Board will establish goals for the District and will at least annually evaluate progress towards those goals.

iii. As stated above, since December 2018, the District has a new Board which will publicly conduct an annual self-evaluation in November 2019.

iv. By August 2019, the Board will establish procedures regarding members being required to document their request for reimbursement and how the expense including travel complies with District policy.

v. The Board appointed a new Board president at its organizational meeting in December 2018, as is consistent with its policies. The Board has adopted Board Bylaw 9323 which provides that its meeting shall be adjourned at 10:30 p.m. with the possibility of a single extension by a majority vote of the Board. A copy of BB 9323 is attached as Attachment 3.

vi. The Board will provide timely annual evaluations of the Superintendent as previously stated and will assure that the process is consistent with the Superintendent's contract as well as policy.

vii. The Board and Staff have implemented applicable recommendations made by FCMAT. See the chart attached as Attachment 4.

viii. By August 2019, the Board will assure that the District's bond oversight committee has the required support that it needs to properly conduct its responsibilities and the Board will require periodic reports on the support provided to the committee.

- **District:**

ix. As stated above, the District will provide biennial training to Board members on ethics, the Brown Act, conflict of interest requirements as well as relevant District policies. The recommendation calls for biennial training, not biannual

x. The District will establish a systematic process to monitor the progress of the recommendations of this audit as well as future audits and prioritize the completion within nine months after the end of the fiscal year.

xi. The District will review the composition of its bond oversight committee to assure that the representation on the committee complies with legal requirements.

5. Auditor's Recommendations (page 54) Regarding Other Areas reviewed as Part of the Audit. (13)

i. The District should create and implement by November 2019 policies and procedures describing the protocol for awarding emergency contracts, including the use of the District's standard contracting forms.
ii. The District should train staff to follow these policies.

5a. District's Response to Auditor's Recommendations (page 54)

i. The District will review with staff the legal requirements for awarding emergency contracts and will with the guidance of legal counsel review and revise the District's standard contracting form to assure that the District is protected.

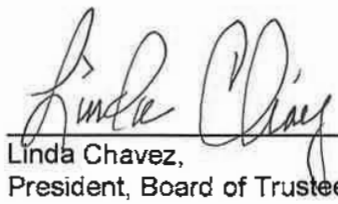
6. Auditor's Recommendations (page 56) regarding Board Intimidation and Retaliation Against District Employees.

i. The Board should develop a code of conduct for Board members to follow and adopt it at a public meeting by July 2019.
ii. The Board should review and update this code of conduct each year as needed to reaffirm its commitment to the District's governance standards.

6a. District's Response to Auditor's Recommendations (page 56)

i. As stated above, the Board will consider the adoption of a code of conduct for Board members by July 2019.
ii. The Board will review the adopted code of conduct for Board members as may be needed in the future.

ADOPTED BY THE BOARD OF TRUSTEES OF THE ALUM ROCK UNION SCHOOL DISTRICT AT A SPECIAL MEETING HELD ON MAY 2, 2019.



Linda Chavez,
President, Board of Trustees

Blank page inserted for reproduction purposes only.

COMMENTS

CALIFORNIA STATE AUDITOR'S COMMENTS ON THE RESPONSE FROM ALUM ROCK UNION ELEMENTARY SCHOOL DISTRICT

To provide clarity and perspective, we are commenting on the district's response to our audit. The numbers below correspond to the numbers we have placed in the margin of the district's response.

To clarify, our audit encompassed the period from fiscal years 2013–14 through 2017–18, as stated in the Scope and Methodology on pages 45-47. Although our report includes some references to dates after this period, they refer to subsequent events resulting from the district and board activity pertaining to our audit period. ①

The district's statement that its previous board entered into the contracts with Del Terra contrary to district staff's efforts and recommendations is not entirely accurate. As we describe on page 12, a former assistant superintendent of business services advocated for awarding a construction management contract in May 2014 to Del Terra based on that firm's experience and expertise as the district's program manager. The board subsequently entered into that contract based on that recommendation. ②

The district provided four attachments with its audit response that are not included in our report. These attachments are available for review by contacting our office. ③

As with all auditees, and in compliance with generally accepted government auditing standards, we briefed the district throughout the audit about our conclusions and recommendations, including at a formal exit conference in which district staff were able to review text of the conclusions and recommendations. Further, as with all auditees, we provided the district with five business days to review and comment on the draft report. The district will have subsequent opportunities to inform us of its status in addressing our recommendations when providing us its 60-day, six-month, and one-year responses to the audit recommendations. ④

While preparing our draft audit report for publication, page numbers shifted. Therefore, the page numbers that the district refers to in its response do not correspond to the page numbers in our final report. ⑤

⑥ The district has misread our report's summary, which serves as a synopsis of the findings we include throughout the report. The current assistant superintendent of business services is a district employee and not one of the district's contracted personnel. The individuals we refer to were former assistant superintendents of business services. At different times, the position of assistant superintendent of business services has been filled by either district employees or contracted personnel, as we discuss on page 18. We have made a minor wording change to the report summary to ensure that our point is clear.

⑦ As noted on page 40, our recommendation calls for the district to establish a policy to provide biennial training to board members, which is defined as every two years.

⑧ Contrary to the district's statement that it has required contracted personnel to comply with its conflict-of-interest disclosure requirements, it has not always done so. As we describe on page 18, the district has not required Forms 700 from some contracted personnel who have served in similar positions to district employees, such as the assistant superintendent of business services.

⑨ The board bylaw that the district cites is the same one that we used in our review of board member compensation and that the board adopted in July 2013. Therefore, as we recommend on page 26, the district needs to enforce this bylaw by reducing board member stipends when members fail to attend board meetings.

⑩ Although the district asserts that it has required all designated employees to file a Form 700, it did not ensure that its assistant superintendent of human resources disclosed his financial interests in 2017, as we report on pages 18 and 19. We look forward to receiving the district's 60-day response to the audit recommendations to learn about the steps it has taken to implement our recommendation to ensure that its employees properly disclose their financial interests.

⑪ The board bylaw that the district cites is the same one that we used in our review of board actions and that the board adopted in July 2013. Therefore, as we recommend on page 39, the board should limit the extension of board meeting ending times to the single instance allowed per meeting.

⑫ The district refers to a chart that identifies the implementation status of each recommendation from the FCMAT audit report. The district did not provide us with this chart until it submitted its response to the audit. Although the chart contains information similar to the details we present in Appendix B, the district's chart appears to include an updated status for some recommendations.

We look forward to reviewing the district's 60-day response to determine the progress it has made to track and prioritize the implementation of the remaining outstanding recommendations.

The district did not provide a response to our recommendation on page 41 pertaining to the presentation of bond issuance costs. We look forward to reviewing the district's 60-day response to the audit recommendations to assess the district's progress in implementing this recommendation. (13)

COMPROMISO
INTEGRIDAD
LIDERAZGO

23 de mayo de 2019
Informe 2018-131

HOJA DE INFORMACIÓN

Elaine M. Howle *Auditora Estatal*

CONTACTO: *Margarita Fernández* | *(916) 445-0255 x 343* | *MargaritaF@auditor.ca.gov*

Distrito Escolar Unificado de Educación Primaria de Alum Rock

El Distrito y Su Mesa Directiva Deben Mejorar la Gobernanza y las Operaciones para Servir la Comunidad de Forma Eficaz

Antecedentes

Con casi 10 000 estudiantes en 25 escuelas primarias, secundarias y de jardín de infantes a 8.° grado dentro del condado de Santa Clara, el distrito escolar unificado de educación primaria de Alum Rock (en adelante, el «distrito») se rige por la autoridad de una mesa directiva de cinco miembros. La mesa directiva establece la dirección estratégica del distrito, garantiza la responsabilidad educativa y fiscal ante la comunidad, brinda apoyo a la superintendente del distrito y a demás personal en lo que cumplen sus directivas, y contrata a la superintendente. La superintendente controla las operaciones diarias del cuerpo docente, de los administradores y del personal de apoyo del distrito.

Recomendaciones Clave

- El cuerpo legislativo debe exigir que los miembros de las mesas directivas de los distritos escolares reciban capacitación sobre ética cada dos años.
- La mesa directiva debe cumplir con las leyes estatales y hacer lo siguiente:
  - » Usar un proceso estructurado para seleccionar las empresas más calificadas para elaborar proyectos de construcción y para trabajar junto con el personal del distrito a fin de evaluar las propuestas al contratar servicios legales.
  - » Solicitar capacitación sobre los requisitos estatales aplicables para tener gobernanza y transparencia.
  - » Evaluar el desempeño de la superintendente de forma oportuna para asegurar que cumpla con las expectativas.
- El distrito debe mejorar sus prácticas de contratación a través de la elaboración de procedimientos para identificar los conflictos de intereses potenciales del personal contratado y del diseño de procedimientos de control de contractos para garantizar el desempeño de los contratistas.
- Asimismo, el distrito debe ofrecer a los miembros de su mesa directiva capacitación sobre ética al menos una vez cada dos años y debe reducir los pagos a dichos miembros cuando no asistan a las reuniones.

Conclusiones Clave

- El distrito otorgó contratos de proyectos de construcción sin usar un proceso estructurado para seleccionar las empresas más calificadas a precios justos y razonables según como se exige; la mesa directiva otorgó tres contratos que analizamos sin haber evaluado a otras empresas.
- Las malas prácticas de administración de contratos del distrito obstaculizan su capacidad para controlar a sus contratistas de forma adecuada.
  - » El distrito no tiene procedimientos para controlar a sus contratistas ni para garantizar que cumplan con sus deberes antes de pagarles.
  - » Brinda información insuficiente a la mesa directiva sobre los pagos a los contratistas como para permitir que evalúen la razonabilidad de los gastos.
  - » Como no les exigió a algunos de los miembros del personal contratado declarar sus intereses financieros, no sabe si estas personas tenían conflictos de intereses potenciales con el distrito.
- Las medidas de la mesa directiva han planteado inquietudes sobre su transparencia y responsabilidad ante la comunidad, y no está sujeta a las leyes estatales que exigen capacitación sobre ética cada dos años para funcionarios gubernamentales.
  - » Los miembros de la mesa directiva no asistieron de forma continua a reuniones; incluso así, el distrito les pagó a estos funcionarios por reuniones a las que no asistieron.
  - » Los miembros de la mesa directiva no siempre cumplieron con las leyes estatales. Por ejemplo, una vez un miembro de la mesa directiva votó para aprobar un grupo de personas contratadas entre las que se encontraba su hijo, y en otra oportunidad, se tomaron varias decisiones aunque no se encontraba la cantidad suficiente de miembros presentes para tener cuórum.
  - » No cumplió con la política del distrito que exige que se realice una evaluación comparativa de las propuestas cuando seleccionó a un estudio jurídico como consejero jurídico del distrito.
  - » No le ha proporcionado a la superintendente del distrito evaluaciones oportunas y no ha actuado lo suficiente en la implementación de las recomendaciones que una entidad de control estatal hizo en 2017 para mejorar las operaciones y la gobernanza del distrito.

Distrito Escolar Unificado de Educación Primaria de Alum Rock

El Distrito y Su Mesa Directiva Deben Mejorar la Gobernanza y las Operaciones para Servir la Comunidad de Forma Eficaz

Mayo de 2019

INFORME 2018-131

AUDITORA ESTATAL DE CALIFORNIA
621 Capitol Mall, Suite 1200 | Sacramento | CA | 95814

916.445.0255 | TTY **916.445.0033**

Para presentar quejas por la conducta inapropiada de un empleado estatal, comuníquese con nosotros a través de la **línea directa de denunciantes**:
1.800.952.5665

¿No desea perderse ninguno de nuestros informes? Suscríbase a nuestra lista de correo electrónico en **auditor.ca.gov**

Para ver las preguntas sobre el contenido de este informe, comuníquese con Margarita Fernández, Jefe de Asuntos Públicos, *al* 916.445.0255

Este informe también está disponible en línea en www.auditor.ca.gov | Informes en formato alterno disponibles si se solicitan | Está permitido reproducir los informes

23 de mayo de 2019
2018-131

El gobernador de California
Presidente temporal del Senado
Representante de la Asamblea
Capitolio del Estado
Sacramento, California 95814

Estimado gobernador y líderes legislativos:

Como solicitó el Comité de Auditoría Legislativa Conjunta, la auditora estatal de California presenta este informe de auditoría correspondiente al distrito escolar unificado de educación primaria de Alum Rock, y a sus prácticas operativas y financieras, gobernanza y transparencia pública. En este informe, se concluye que el distrito y su mesa directiva deben mejorar su gobernanza y sus operaciones de manera de servir a la comunidad de forma eficaz.

Específicamente, la mesa directiva no utilizó un proceso estructurado para elegir la empresa más calificada al solicitar y otorgar ciertos contratos relacionados con proyectos de construcción, a pesar de que las leyes estatales y la política del distrito lo exigen. También cuestionamos la decisión del distrito de emplear a un contratista para supervisar su propio trabajo administrando la construcción de proyectos de mejoramiento escolar en lugar de procurar otra empresa que realice dicha supervisión a los efectos de control de calidad. Asimismo, el distrito no tiene procedimientos para controlar a sus contratistas a fin de asegurar que hayan cumplido con los términos de sus contratos, ni le ofrece a la mesa directiva información suficiente sobre los pagos que se efectuaron a los contratistas. El distrito también desconoce si algunas de las personas con las que contrata tienen conflictos de intereses porque carece de procedimientos para identificar a aquellas personas que deberían divulgar sus intereses financieros.

Las medidas que la mesa directiva adopta en sus reuniones también han planteado inquietudes sobre su transparencia y responsabilidad ante la comunidad. En dos casos, los miembros de la mesa directiva no se recusaron a sí mismos al votar sobre ciertas decisiones como la ley lo exige; y en otro caso, la mesa directiva infringió las leyes estatales por no tener la cantidad suficiente de miembros presentes en el distrito al votar sobre varias decisiones. Incluso en otra instancia, la mesa directiva no pudo demostrarle al público que el estudio jurídico que seleccionó para desempeñarse como consejero jurídico del distrito fue la elección adecuada porque no cumplía con la política del distrito que exige una evaluación comparativa de las propuestas. Asimismo, la mesa directiva aún no ha tomado medidas para implementar varias de las recomendaciones que hizo el Equipo de Asistencia de Administración y Crisis Fiscal en la auditoría del distrito que se llevó a cabo en junio de 2017. Por último, aunque la mesa directiva no está sujeta a una ley estatal que exija que se realice una capacitación sobre ética cada dos años, creemos que, dados los problemas que identificamos, sería prudente que los miembros la recibieran.

Atentamente.

Elaine M. Howle

ELAINE M. HOWLE, contadora pública
Auditora Estatal de California

Página en blanco insertada solo para fines de reproducción.

CONTENIDOS

Resumen 1

Introducción 5

Las Prácticas Operativas y Financieras del Distrito No Siempre Cumplieron Con las Leyes Estatales Ni se Alinearon Con las Mejores Prácticas 11

La Gobernanza Deficiente Ha Llevado a Que se Infringieran Leyes Estatales y se Menoscabara la Transparencia de la Mesa Directiva 23

Las Prácticas Operativas de la Mesa Directiva No Siempre Cumplieron Con la Política del Distrito y Demás Requisitos 31

Otras Áreas Que Analizamos 47

Apéndice A
Alcance y Metodología 51

Apéndice B
Estado de la Implementación de las Recomendaciones del FCMAT 55

Respuesta a la Auditoría
Distrito Escolar Unificado de Educación Primaria de Alum Rock 59

Comentarios de la Auditora Estatal de California Sobre la Respuesta del Distrito Escolar Unificado de Educación Primaria de Alum Rock 69

Página en blanco insertada solo para fines de reproducción.

RESUMEN

El distrito escolar unificado de educación primaria de Alum Rock (en adelante, el «distrito») de la ciudad de San José ha sido sujeto a escrutinio desde 2016 debido a su gobernanza, sus operaciones financieras y sus prácticas de contratación. Nuestra auditoría identificó problemas en todas estas áreas. Detectamos que la mesa directiva y el personal del distrito han infringido las leyes estatales y la política del distrito en sus prácticas operativas y financieras. La mesa directiva y el distrito cometieron estas violaciones a pesar del hecho de que otras dos entidades de control habían emitido recomendaciones para mejorar las políticas y las prácticas del distrito en áreas en las que también encontramos problemas, y la Oficina de Educación del condado de Santa Clara ha aumentado su supervisión del distrito. En especial, notamos debilidades relacionadas con la supervisión de proyectos de construcción, las divulgaciones de intereses financieros y la transparencia pública del distrito. En este informe, se detallan las siguientes conclusiones:

Las Prácticas Operativas y Financieras del Distrito No Siempre Cumplieron Con las Leyes Estatales Ni se Alinearon Con las Mejores Prácticas

Página 11

Varias de las prácticas financieras y de contratación del distrito lo han puesto en riesgo de no obtener los bienes y los servicios de las empresas más calificadas a precios justos y razonables. Estas prácticas también han limitado la transparencia de sus operaciones. Por ejemplo, la mesa directiva no utilizó un proceso estructurado para elegir las empresas más calificadas al solicitar y otorgar determinados contratos relacionados con proyectos de construcción, aunque las leyes estatales y la política del distrito lo exigen. También cuestionamos la decisión del distrito de emplear al mismo contratista tanto para administrar la construcción de los proyectos de mejora de escuelas como para supervisar esa administración, una decisión que comprometió profundamente el control de calidad. Asimismo, el distrito no tiene un proceso para controlar de forma sistemática a sus contratistas a fin de asegurar de que hayan cumplido con los términos de sus contratos antes de pagarles, y tampoco le ofrece a la mesa directiva información suficiente sobre los pagos que les efectuó a los contratistas. Por último, el distrito no sabe si algunos de los miembros de su personal contratado que se desempeñaban en funciones clave del distrito tenían conflictos de intereses porque no les exigió divulgar sus intereses financieros, aunque estas personas se desempeñaban en funciones similares a las de los empleados del distrito que deben dar a conocer sus intereses.

*Página **23***

La Gobernanza Deficiente Ha Llevado a Que se Infringieran Leyes Estatales y se Menoscabara la Transparencia de la Mesa Directiva

Durante los últimos años, los miembros de la mesa directiva no asistieron de forma continua a sus reuniones, lo que limitó la eficacia de la gobernanza de este. El distrito también infringió las leyes estatales al pagarles a aquellos miembros de la mesa directiva por reuniones a las que no asistieron. Asimismo, desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, la mesa directiva no cumplió de forma continua con otros aspectos de las leyes estatales, por lo que afectó tanto su transparencia ante el público como la eficacia de su gobernanza. Por ejemplo, un miembro de la mesa directiva no se recusó como corresponde en una votación que involucraba la contratación de su hijo, mientras que otro se recusó en una votación cuando tenía un conflicto de intereses potencial, pero no explicó la naturaleza del conflicto de manera adecuada. Además, el distrito no se aseguró de publicar las órdenes del día de las reuniones de la mesa directiva de conformidad con las leyes estatales, lo que potencialmente limita la participación pública.

*Página **31***

Las Prácticas Operativas de la Mesa Directiva No Siempre Cumplieron Con la Política del Distrito y Demás Requisitos

La mesa directiva no pudo demostrarle al público que su selección de un estudio jurídico para que se desempeñara como su consejero jurídico fue la más adecuada para el distrito. Si bien la política del distrito exige una evaluación comparativa de las propuestas al contratar servicios legales, la mesa directiva no llevó a cabo tal evaluación en su selección de 2018 de este estudio jurídico. Tampoco le entregó a la superintendente del distrito las evaluaciones de desempeño oportunas, y aún no ha tomado medidas (a marzo de 2019) para implementar varias recomendaciones que una entidad de control estatal hizo en 2017 para mejorar el gobernanza y las operaciones del distrito. Por último, la mesa directiva no está sujeta a ninguna ley estatal que exija una capacitación sobre ética cada dos años para los funcionarios gubernamentales.

También analizamos el cumplimiento del distrito de los requisitos legales sobre la divulgación de sus costos de emisión de bonos, sus procesos para celebrar contratos de servicios de reparación de emergencia y la posibilidad de que el personal clave esté sujeto a represalias de parte de la mesa directiva. En cada área, detectamos que el distrito podía mejorar sus procesos, como presentamos en la sección «Otras áreas que analizamos» de este informe.

Resumen de Recomendaciones

Cuerpo Legislativo

Para asegurar que las mesas directivas de los distritos escolares tengan conocimientos sobre los principios éticos y las leyes que los funcionarios públicos deben cumplir, el cuerpo legislativo debe modificar las leyes estatales a fin de exigir que los miembros de dichas mesas directivas reciban una capacitación sobre ética cada dos años.

Mesa Directiva

A fin de asegurar que seleccione las empresas más calificadas para realizar determinados proyectos de construcción contratados, la mesa directiva debe cumplir con las leyes estatales y con sus propias políticas en dichas selecciones.

Para garantizar el cumplimiento de las leyes estatales, la mesa directiva debe solicitar capacitación sobre los requisitos estatales aplicables en cuanto a gobernanza y transparencia para agosto de 2019, y debe cumplir con ellos.

A fin de evaluar si el desempeño de la superintendente cumple con las expectativas de la mesa directiva, este último debe entregarle de forma oportuna evaluaciones de desempeño anuales a la superintendente.

Para cumplir con la política del distrito, la mesa directiva debe trabajar con el personal del distrito a fin de evaluar las propuestas cuando contrate servicios legales a futuro.

Distrito

A fin de asegurar que sus contratistas cumplen con sus requisitos para realizar los trabajos que se acordaron por contrato, el distrito debe elaborar procedimientos de control de contratos para noviembre de 2019 y capacitar a su personal para que siga estos procedimientos.

Para identificar los conflictos de intereses potenciales de su personal contratado, el distrito debe elaborar e implementar un proceso para noviembre de 2019 a fin de evaluar si estas personas deben estar sujetas a los requisitos de la política del distrito sobre la divulgación de intereses financieros.

A fin de aumentar la responsabilidad de los miembros de la mesa directiva en sus futuras reuniones, el distrito debe cumplir con las leyes estatales reduciendo el pago a los miembros de la mesa directiva que no asistan a dichas reuniones.

Para reforzar los principios éticos, las leyes y las políticas que la mesa directiva debe cumplir, el distrito debe proporcionarles a sus miembros de la mesa directiva capacitación sobre ética al menos una vez cada dos años.

Comentarios de la Agencia

El distrito aceptó nuestras recomendaciones y declaró las medidas que este y la mesa directiva tomarán para abordarlas.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

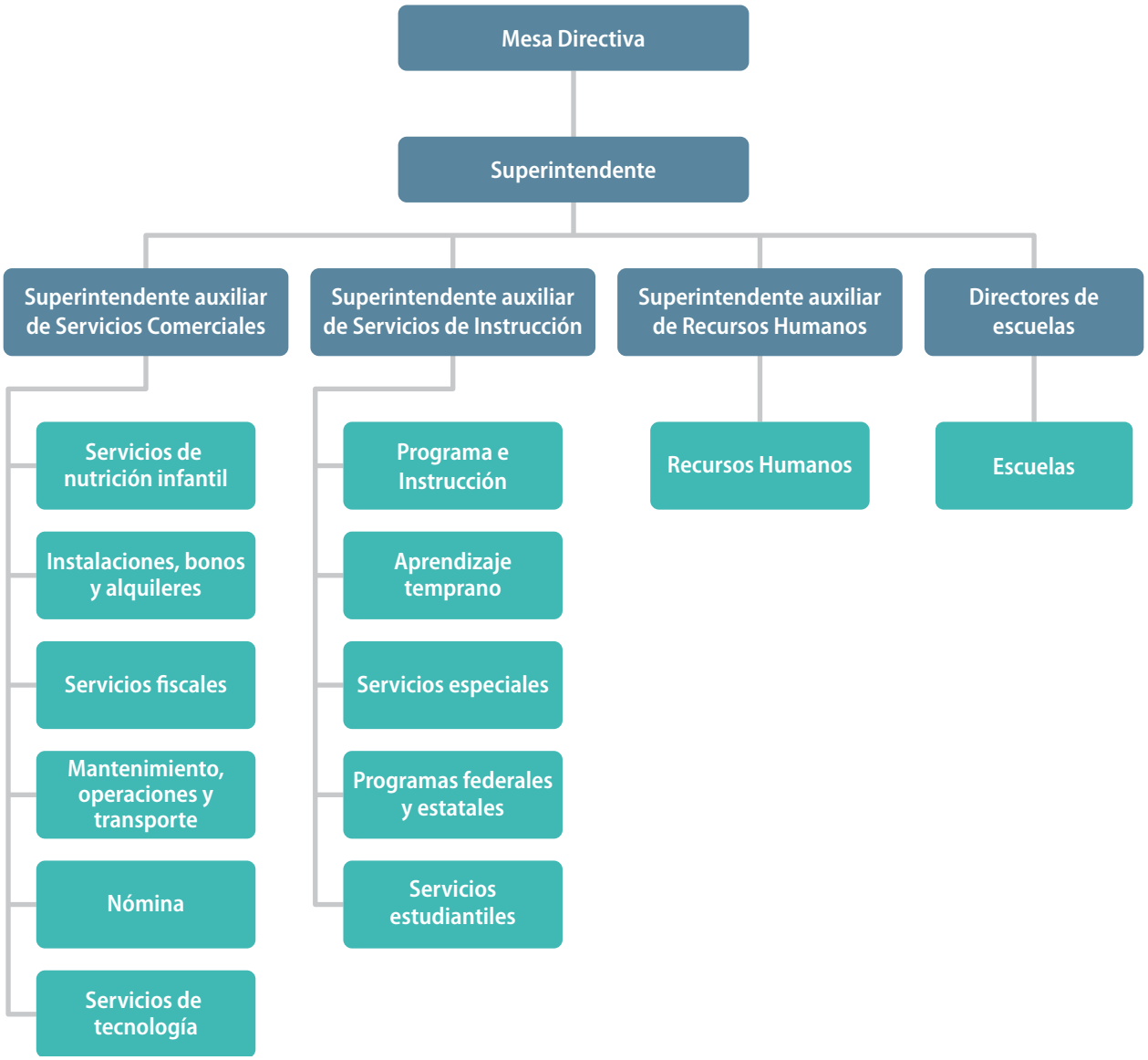
El distrito escolar unificado de educación primaria de Alum Rock se estableció en 1930 al este de la ciudad de San José. Durante el año académico 2018–2019, ha tenido 9700 estudiantes en 25 escuelas primarias, secundarias y de jardín de infantes a 8.° grado. El distrito se rige por la autoridad de una mesa directiva, que consiste en cinco miembros elegidos por quienes viven dentro de los límites del distrito. Desde diciembre de 2014 hasta noviembre de 2018, los mismos cinco miembros se desempeñaron en la mesa directiva. En noviembre de 2018, después del comienzo de esta auditoría, se eligieron dos miembros nuevos que comenzaron a desempeñar sus cargos en diciembre de 2018. Después de la renuncia de un tercer miembro en diciembre de 2018, la mesa directiva designó a otra persona en febrero de 2019 como sustituto.

La política del distrito define la responsabilidad de la mesa directiva de establecer la dirección estratégica del distrito, de garantizar la responsabilidad educativa y fiscal ante la comunidad, y de brindar apoyo a la superintendente del distrito y a demás personal cuando llevan a cabo sus directivas. La mesa directiva también es responsable de contratar al superintendente, que es el único empleado del distrito que rinde cuentas directamente a la mesa directiva. La superintendente actual, que asumió su cargo en julio de 2014, supervisa las operaciones diarias de los 1100 empleados del distrito, lo que incluye el cuerpo docente, los administradores y el personal de apoyo. En la figura 1, se muestra el organigrama del distrito. La superintendente también es responsable de hacer recomendaciones sobre la política a la mesa directiva; establecer y mantener relaciones positivas entre la comunidad, el personal y la mesa directiva; y realizar otras tareas que le asigne la mesa directiva.

Requisitos de las reuniones abiertas de la mesa directiva

La política del distrito ordena que la mesa directiva celebre reuniones ordinarias mensuales a fin de llevar a cabo los asuntos del distrito. El estado exige que estas reuniones cumplan con la Ley Ralph M. Brown (en adelante, la «ley Brown»), la ley sobre reuniones abiertas del estado, que el cuerpo legislativo dictó para asegurar que las agencias públicas divulgaran sus actividades y deliberaciones de manera pública, y debatieran sobre ellas. Por ejemplo, la ley Brown exige que el distrito publique el orden del día de cada reunión ordinaria en su sitio web y en lugares de acceso libre para el público con al menos 72 horas de anticipación. Además de las reuniones ordinarias, la mesa directiva puede convocar a reuniones extraordinarias. Sin embargo, de conformidad con la ley Brown, el distrito debe distribuir y publicar el aviso de cada reunión extraordinaria con al menos 24 horas de anticipación. El asunto que la mesa directiva considere en reuniones extraordinarias y, con algunas excepciones, en las reuniones ordinarias se debe limitar a los temas que se indican en los órdenes del día o en los avisos publicados.

Figura 1
Organigrama del distrito



Fuente: Distrito.

Emisión y supervisión de fondos de bonos del distrito

En sus reuniones, la mesa directiva podrá autorizar la emisión de bonos y aprobar el pago de proyectos con los fondos de bonos. Desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, el distrito tuvo dos bonos principales activos: Measure J, que los votantes aprobaron en 2012 por $125 millones, y Measure I, que los votantes aprobaron en 2016 por $140 millones. A partir de junio de 2018, el distrito había emitido

$53.5 millones de bonos Measure J, pero aún no había emitido bonos Measure I. Las leyes estatales exigen que los fondos de estos bonos solo se utilicen para la construcción, la rehabilitación o el reemplazo de instalaciones escolares.

Durante estos mismos años fiscales, la mesa directiva aprobó que más de 50 proyectos de construcción se pagaran con fondos provenientes de los bonos, como restauraciones de baños y reparaciones de techos. Para llevar a cabo estos proyectos, la mesa directiva aprobó contratos para la administración de construcciones y de programas con la misma empresa: Del Terra Real Estate Services, Inc. (en adelante, «Del Terra»). Sin embargo, como se menciona en secciones posteriores de este informe, la mesa directiva votó para rescindir sus contratos de administración de programas y de construcciones con Del Terra de mayo y diciembre de 2018, respectivamente. Ambas funciones estaban vacantes a principios de mayo de 2019, y el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales declaró que el distrito no había utilizado fondos de bonos para comenzar ningún proyecto de construcción nuevo desde la rescisión de sus contratos con Del Terra.

Asimismo, las leyes estatales exigen que se establezca un Comité de Supervisión de Bonos de ciudadanos independientes (en adelante, el «comité de bonos») a fin de brindar supervisión y responsabilidad adicional respecto de cómo un distrito escolar gasta los fondos de sus bonos. Como muestra el cuadro de texto, las leyes estatales y la política del distrito especifican que el comité de bonos debe consistir en al menos siete voluntarios que representen una variedad de partes interesadas dentro la comunidad. El comité de bonos se reúne de forma trimestral para analizar la información financiera y el estado de los proyectos de bonos, así como para garantizar que el distrito no gaste esos fondos de bonos en proyectos que no cumplan con los fines que aprobaron los votantes para los bonos. Además, dicho comité es responsable de elaborar un informe anual para la mesa directiva sobre los resultados de sus actividades de supervisión.

Membresía del Comité de Bonos

El comité de bonos consiste en al menos siete miembros y debe incluir los siguientes tipos de miembros:

- Un miembro activo en una organización comercial que represente la comunidad comercial del distrito.
- Un miembro de una organización de ciudadanos mayores.
- Un miembro de una organización de contribuyentes.
- Un padre, una madre o un tutor que tenga un hijo inscrito en el distrito escolar.
- Un padre, una madre o un tutor que tenga un hijo inscrito en el distrito escolar y que esté activo en una asociación de padres y docentes.
- Dos miembros de la comunidad en general.

Fuente: Leyes estatales y la política del distrito.

Escrutinio sobre la gobernanza y las operaciones del distrito

La Oficina de Educación del condado de Santa Clara (en adelante, la «oficina del condado») tiene la supervisión fiscal de los distritos escolares dentro de dicho condado. La oficina del condado es responsable de brindar asistencia con la administración, además de apoyo e intervención, para garantizar que sus distritos escolares sean

viables en términos fiscales. También adopta medidas específicas si un distrito escolar se encuentra en riesgo de no poder cumplir con sus obligaciones financieras. En octubre de 2016, la oficina del condado solicitó que el Equipo de Asistencia de Administración y Crisis Fiscal (Fiscal Crisis and Management Assistance Team, FCMAT) llevara a cabo una revisión (a la que se llamó auditoría extraordinaria) del distrito. El cuerpo legislativo autorizó la creación del FCMAT al dictar el proyecto de ley 1200 (capítulo 1213 de los Estatutos de 1991) para ayudar a que las agencias educativas locales cumplieran con sus obligaciones financieras. La oficina de educación del condado puede solicitar la ayuda del FCMAT para llevar a cabo auditorías extraordinarias de distritos escolares y de otras agencias educativas locales dentro de su ámbito.

Alcance del trabajo del FCMAT

- Evaluar las políticas, los procedimientos y los controles internos del distrito para realizar compras, celebrar compromisos contractuales y efectuar pagos a contratistas.
- Analizar selecciones de muestra de pagos a contratistas del distrito y de documentación de respaldo; y verificar el cumplimiento de políticas y procedimientos establecidos, y de leyes aplicables.

Fuente: Acuerdo de auditoría entre el FCMAT y la oficina del condado.

En esta instancia, la oficina del condado solicitó que el FCMAT determinara si podía haber ocurrido fraude, malversación de fondos u otras actividades ilegales en el distrito en función de alegaciones de que Del Terra había facturado de forma fraudulenta al distrito por servicios de administración de programas y construcciones, lo que incluía proyectos que aún no habían comenzado. El FCMAT publicó su informe de auditoría extraordinaria en Alum Rock en junio de 2017 y determinó que había suficientes pruebas en las áreas que analizó, que enumeramos en el cuadro de texto, a fin de demostrar que podía haber ocurrido fraude, malversación de fondos u otras actividades ilegales. El apéndice B presenta 52 recomendaciones que el FCMAT le hizo al distrito, lo que incluye maneras en las que el distrito podría corregir las deficiencias en sus controles internos, y en los contratos de administración de construcciones y de programas.

Además de las recomendaciones que le hizo directamente al distrito, el FCMAT también recomendó que la oficina del condado se reuniera con el distrito para hablar sobre la anulación del estado de independencia fiscal del distrito. El superintendente de Instrucción Pública del estado podrá autorizar la independencia fiscal de un distrito escolar con respecto a la oficina de educación de su condado, lo que significa que el distrito escolar puede emitir pagos de sus propios gastos y operar su propio sistema financiero, en lugar de depender de la oficina del condado para que brinde estos servicios en su representación. Alum Rock había sido independiente de la oficina del condado en términos fiscales desde el año fiscal 1992–1993. Sin embargo, el superintendente de Instrucción Pública del estado revocó la independencia fiscal del distrito desde el 1.° de julio de 2017 por la recomendación de la oficina del condado de hacerlo de acuerdo con el informe del FCMAT y con otras inquietudes.

Asimismo, debido a las inquietudes que el FCMAT mencionó en su informe de auditoría y a los planteos de la oficina del condado con las suposiciones financieras del distrito en su presupuesto del año fiscal 2017–2018, la oficina del condado solo aprobó ese presupuesto de manera condicional en septiembre de 2017. El presupuesto proyectaba que las ganancias de los fondos generales del distrito serían de unos $10.2 millones menos que sus gastos. Como consecuencia, la oficina del condado le informó al distrito su inquietud acerca de que este estaba agotando sus recursos financieros. Aunque aprobó todo el presupuesto del distrito en noviembre de 2017, la oficina del condado le informó al distrito que designaría un perito fiscal para que supervisara su implementación de las recomendaciones del FCMAT y para que administrara las iniciativas del distrito referentes al abordaje de sus cuestiones fiscales. Específicamente, la oficina del condado declaró que el perito fiscal ayudaría a que el distrito aclarara las suposiciones de su presupuesto, preparara sus reconciliaciones mensuales de dinero en efectivo y elaborara sus otros documentos financieros. En enero de 2018, en lugar de nombrar a una persona para esta función, la oficina del condado designó a un grupo de tres peritos fiscales para ayudar a que el distrito fortaleciera sus procesos financieros y operativos.

A pesar de estas designaciones, la oficina del condado determinó en marzo de 2018 que el distrito aún mostraba signos de problemas fiscales debido a los problemas de dinero en efectivo y el servicio de deudas seguían sin resolverse, y a que el distrito había solicitado una extensión adicional para presentar su informe financiero anual, que vencía originalmente en diciembre de 2017. De acuerdo con las leyes estatales, la oficina del condado implementó una *facultad de suspensión y rescisión*, que es el poder de detener cualquier medida que la oficina del condado determine incongruente con la capacidad del distrito escolar para cumplir con sus obligaciones financieras del año fiscal actual o siguiente. En abril de 2018, la oficina del condado designó a un asesor fiscal (una persona diferente de los tres peritos fiscales), que tenía la facultad de detener medidas del distrito en representación de esta. Mientras duró el cargo del asesor fiscal de abril a diciembre de 2018, la oficina del condado utilizó esta facultad una vez (en abril de 2018) para impedir que el distrito vendiera bonos hasta que mejorara sus prácticas financieras y operativas. Con posterioridad, reafirmó dicha facultad en agosto de 2018. La oficina del condado nos informó en mayo de 2019 que esta facultad ya no seguía vigente porque había aprobado el presupuesto del distrito y había determinado que las inquietudes que el FCMAT había planteado en su informe de auditoría sobre la venta de bonos se habían resuelto.

Asimismo, el distrito fue objeto de un informe de junio de 2018 del gran jurado civil del condado de Santa Clara (en adelante, el «gran jurado»), que comenzó su análisis después de recibir un

reclamo de un residente del distrito sobre las medidas de la mesa directiva y después de enterarse de las inquietudes del FCMAT y de la oficina del condado. El gran jurado informó que, durante su análisis, la oficina del fiscal de distrito del condado de Santa Clara y la Comisión del Mercado de Valores de EE. UU. comenzaron investigaciones separadas del distrito, que aún continúan en curso a mayo de 2019. El gran jurado le hizo 9 recomendaciones al distrito relacionadas con la gobernanza de la mesa directiva, las licitaciones competitivas, y los servicios de administración de programas y construcciones. A causa de estas inquietudes continuas y generalizadas, el Comité de Auditoría Legislativa Conjunta (en adelante, el «comité de auditoría») aprobó una auditoría del distrito para abordar la gobernanza de la mesa directiva y las operaciones del distrito, lo que incluye sus prácticas de contratación.

Las Prácticas Operativas y Financieras del Distrito No Siempre Cumplieron Con las Leyes Estatales Ni se Alinearon Con las Mejores Prácticas

Puntos clave

- El distrito no cumplió con las leyes estatales ni con la política del distrito cuando contrató empresas de servicios arquitectónicos y de administración de construcciones sin evaluar sus calificaciones para demostrar que había seleccionado las empresas más calificadas a precios justos y razonables. También contrató a la misma empresa para que prestara servicios de administración de programas y de construcciones, aunque eso significara que la empresa supervisaría su propio trabajo, lo que puso en duda el control de calidad.

- El distrito no ha cumplido con las mejores prácticas en cuanto al hecho de controlar a sus contratistas y de mantener la documentación de contratos. En especial, no ha establecido políticas ni procedimientos para asegurar que los contratistas cumplieran con los términos de sus contratos antes de pagarles por sus servicios. El distrito tampoco brindó información suficiente a la mesa directiva sobre los pagos que se efectuaron a los contratistas, lo que limitó la capacidad de la mesa directiva para evaluar la razonabilidad de dichos gastos.

- El distrito no exigió que algunos miembros de su personal contratado divulgaran sus intereses financieros; por lo tanto, no puede determinar si esas personas tenían conflictos de intereses al prestarle servicios al distrito.

El distrito no cumplió con las leyes estatales ni con su política cuando solicitó y otorgó contratos de servicios arquitectónicos y de administración de construcciones

El distrito no estableció ni siguió un proceso estructurado para seleccionar al contratista más calificado cuando otorgó tres contratos de 2014 a 2016 a empresas de servicios arquitectónicos y de administración de construcciones. Las leyes estatales exigen que las entidades públicas, como los distritos escolares, seleccionen contratistas para estos tipos de servicios en función de la competencia demostrada de las empresas y de sus calificaciones profesionales a precios justos y razonables. Sin embargo, en el caso de los tres contratos de servicios arquitectónicos y de administración de construcciones que analizamos, el distrito seleccionó empresas que ya había contratado en lugar de evaluar también las calificaciones de otras empresas. En consecuencia, no se pudo demostrar que había seleccionado las empresas más calificadas a precios justos y razonables. De acuerdo con los registros del distrito, se les pagó a estos contratistas más de $6.4 millones desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018. Además, el distrito otorgó uno de estos contratos a Del Terra, a pesar de sus antecedentes de realizar algunas entregas con demora y de no completar varios proyectos del distrito. Un superintendente auxiliar de Servicios Comerciales anterior expresó estas inquietudes sobre Del Terra a la mesa directiva antes de que el distrito le otorgara un contrato en noviembre de 2016; sin embargo, la mesa directiva igual lo aprobó.

La política del distrito establece que el superintendente debe recomendar empresas específicas para que presten servicios arquitectónicos y de ingeniería (lo que incluye la administración de construcciones) a la mesa directiva en función de la competencia demostrada y las calificaciones profesionales de la empresa. Entonces, la mesa directiva tiene la responsabilidad de seleccionar al contratista más calificado, con precios justos y razonables, aunque la política del distrito no exija que la mesa directiva deba elegir al oferente más económico. No obstante, en dos instancias, el distrito recomendó empresas (que luego la mesa directiva aprobó) sin considerar la competencia demostrada y las calificaciones profesionales de otras empresas. En la primera instancia, un superintendente auxiliar de Servicios Comerciales anterior apoyó el otorgamiento a Del Terra de un contrato de administración de construcciones en mayo de 2014 al afirmar que esta empresa había demostrado tener experiencia como administrador de programas del distrito. Sin embargo, sin considerar a otras empresas, este fundamento no fue suficiente para justificar que Del Terra fuera el contratista más calificado. Asimismo, en la segunda instancia, el personal del distrito solo se comunicó con una empresa arquitectónica en junio de 2016 para ver si tenían interés en elaborar dibujos y especificaciones para mejorar un edificio que el distrito había adquirido hacía poco, aunque tenía otras tres empresas en su grupo de arquitectos que contaban con la aprobación de la mesa directiva. Cuando le preguntamos al director de Instalaciones, bonos y alquileres del distrito (en adelante, el «director de instalaciones») el motivo por el que no se había comunicado con ninguna de las otras empresas, afirmó que un superintendente auxiliar de Servicios Comerciales anterior le había indicado trabajar solo con ese arquitecto en el proyecto.

La mesa directiva no se aseguró de haber seleccionado la empresa más calificada a un precio justo y razonable.

En una tercera instancia, el personal del distrito intentó cumplir con las leyes estatales y con el requisito del distrito de usar un proceso estructurado para seleccionar la empresa más calificada a un precio justo y razonable, pero la mesa directiva no cumplió con la recomendación del personal. Durante una reunión de la mesa directiva en octubre de 2016, el personal del distrito recomendó este proceso para seleccionar una empresa que se desempeñara como administrador de construcciones del distrito. Sin embargo, en la siguiente reunión en noviembre de 2016, la mesa directiva hizo caso omiso de la recomendación del personal y otorgó el contrato a Del Terra, la misma empresa que había contratado

en mayo de 2014 para que prestara servicios de administración de construcciones. Al no cumplir con las leyes estatales ni con su propia política, la mesa directiva no se aseguró de haber seleccionado la empresa más calificada a un precio justo y razonable.

También cuestionamos la decisión del distrito de contratar a Del Terra (el contratista de dos de los tres contratos que se mencionan en el presente) para que ofreciera servicios de administración de programas y de construcciones. El distrito contrató primero a Del Terra para que prestara servicios de administración de *programas* en mayo de 2013, con un contrato de cinco años de hasta $2.4 millones. Después, el distrito contrató a Del Terra en mayo de 2014 para que prestara servicios de administración de *construcciones* con un plazo contractual que se extendía hasta septiembre de 2015 con pagos de hasta $3.2 millones. Como una tarea clave del administrador de programas es supervisar al administrador de construcciones, este acuerdo de contratación permitió que Del Terra supervisara su propio trabajo. Sin embargo, el tener diferentes empresas que desempeñen estas funciones promueve un sistema de control de calidad, ya que una empresa (la que administre los programas) revisará el trabajo de la otra (la que administre las construcciones). En cambio, al desempeñar ambas funciones, Del Terra, como administrador de construcciones, no tenía ninguna responsabilidad por llevar a cabo sus tareas, como coordinar el trabajo de los contratistas de los programas del distrito y asegurar que se completara la construcción en las obras dentro del presupuesto y conforme a las especificaciones. Como administrador de programas, era poco probable que Del Terra exigiera las medidas correctivas necesarias si determinaba que no cumplía con sus responsabilidades de administración de construcciones.

El distrito no debería haber empleado al mismo contratista para que prestara servicios de administración de programas y de construcciones.

Otras entidades de supervisión que analizaron las prácticas de contratación del distrito expresaron inquietudes similares acerca de tener un mismo contratista que prestara servicios de administración de programas y de construcciones. En función de nuestras entrevistas con peritos fiscales y con el asesor fiscal que la oficina del condado designó, así como de nuestros análisis del informe del FCMAT y del informe del gran jurado, encontramos un consenso general respecto de que el distrito no debería haber empleado al mismo contratista para que prestara servicios de administración de programas y

de construcciones porque tener un contratista que supervise su propio trabajo no es una mejor práctica. Cuando les preguntamos a los miembros de la mesa directiva el motivo por el que el distrito utilizó a Del Terra para ambos servicios, algunos de ellos expresaron inquietudes sobre esta práctica. Sin embargo, otros afirmaron que comprendían que la práctica era típica de los distritos escolares más pequeños o que creían que la eficacia provenía de la doble función. A pesar de todo, creemos que cualquier ventaja que provenga de tener una única empresa en las funciones de administración de programas y de construcciones se ve superada por los riesgos que describimos.

Además de esas inquietudes, los contratos del distrito con Del Terra incluían una estructura de honorarios que no cumplía con el hecho de garantizar las responsabilidades fiscales de los administradores de construcciones y de programas. De acuerdo con los contratos del distrito con Del Terra, los administradores de construcciones y de programas sirven como defensores del distrito para minimizar los costos de construcción y asegurar que la construcción cumpla con su cronograma. No obstante, los contratos de Del Terra indicaban que el distrito le pagaría un 6 % de los costos de construcción generales por prestar servicios de administración de construcciones y un 4 % del valor total de los fondos de bonos disponibles para proyectos de capital por prestar servicios de administración de programas. La Asociación de Administración de Construcciones de los Estados Unidos desalienta la práctica de basar la remuneración en un porcentaje de los costos de construcción porque esta forma de pago es arbitraria y no se relaciona con el esfuerzo que se pueda necesitar. Quizá lo más importante es que, como ambos contratos incluían una estructura de pagos basada en porcentajes, Del Terra no tenía ningún incentivo financiero para procurar ahorros de costos al administrar ya sea el programa o los proyectos de construcción individuales porque se beneficiaba de tener mayores costos de proyectos.

De acuerdo con los registros del distrito, sus pagos a Del Terra sumaban $4.6 millones desde comienzos del año fiscal 2013–2014 hasta noviembre de 2017. En diciembre de 2017, la oficina del condado interrumpió los pagos del distrito a Del Terra porque a dicha oficina le preocupaba la legalidad de estos contratos debido a un potencial conflicto de intereses.[1] La mesa directiva votó para rescindir los contratos de administración de programas con Del Terra en mayo de 2018 y, después de un cambio en los miembros de la mesa directiva que surgió a partir de la elección de noviembre de 2018, decidió rescindir los contratos de administración de construcciones con Del Terra en diciembre de 2018. La mesa directiva no explicó

[1] La oficina del condado tiene la facultad y la responsabilidad de interrumpir pagos de distritos escolares con dependencia fiscal a contratistas si no se cumplen ciertas condiciones. Dicha determinación se tomó en esta instancia. Tratamos la revocación de la independencia fiscal del distrito por parte del superintendente de Instrucción Pública del estado en «Introducción».

públicamente su fundamento para rescindir los contratos de administración de construcciones; en cambio, solo citó asuntos legales. Sin embargo, aunque el distrito rescindiera esos contratos, aún no ha implementado una política para prohibir futuros casos de contratación del mismo contratista para que preste servicios de administración de programas y de construcciones.

Las deficientes prácticas de contratación y los informes de gastos del distrito han menoscabado su capacidad para controlar de forma adecuada a sus contratistas

En función de nuestro análisis de los contratos del distrito, sus prácticas de contratación no siempre han cumplido con las mejores prácticas, lo que hace que supervise de manera deficiente a sus contratistas. Identificamos varias mejores prácticas para supervisar contratistas, lo que incluye establecer requisitos de desempeño claros, elaborar procedimientos para controlar y evaluar el desempeño de los contratistas, asegurar que el personal del distrito lleve registros adecuados de sus iniciativas de control, y definir funciones y responsabilidades para el personal con respecto a la recopilación y la conservación de documentos de contratos. Aunque el distrito estableció requisitos de desempeño claros en los alcances de trabajo de los contratos que analizamos, no elaboró procedimientos para supervisar de forma continua el desempeño de sus contratistas, para documentar sus iniciativas de control a fin de asegurarse de que sus contratistas hayan cumplido con sus obligaciones ante el distrito antes de pagarles, o para definirlas funciones y las responsabilidades del personal respecto de la recopilación y la conservación de documentos de contratos.

El distrito no elaboró procedimientos para supervisar de forma continua el desempeño de sus contratistas.

Detectamos que el distrito no tiene procedimientos formales para controlar y evaluar el desempeño de sus contratistas, lo que plantea inquietudes sobre su capacidad para asegurarse de que estos cumplan con los términos y las disposiciones de sus contratos. Aunque el superintendente auxiliar actual de Servicios Comerciales reconoció el valor de los procedimientos de control formales y nos informó que está trabajando en su elaboración, explicó que las iniciativas del distrito se han demorado por las revisiones externas

que se mencionaron en «Introducción». Asimismo, atribuyó la falta de procedimientos a los puestos vacantes y a la rotación en el Departamento de Servicios Comerciales. Por ejemplo, indicó que el distrito tuvo puestos vacantes en funciones clave durante los últimos años, lo que generó una pérdida de conocimiento institucional y la necesidad de capacitar nuevo personal. Además, el distrito ha tenido varias personas diferentes que se desempeñaron como superintendente auxiliar de Servicios Comerciales desde 2013. Sin embargo, la alta rotación de personal acentuó la necesidad de crear procedimientos y requisitos de documentación para garantizar que el nuevo personal pueda controlar los contratos de manera coherente con sus compañeros más experimentados.

Asimismo, el distrito no ha demostrado haber controlado lo suficiente sus contratos. Descubrimos que el distrito no pudo demostrar que controló el desempeño de los contratistas en ninguno de los 10 contratos que analizamos porque no se aseguró de que el personal llevara la documentación de sus iniciativas de control, como registros del trabajo que realizaron para garantizar que los contratistas cumplieran con sus requisitos. Por ejemplo, el distrito no llevaba ninguna documentación de sus iniciativas de control sobre sus contratos de administración de programas con Del Terra, por lo que no queda claro cómo se concluyó que el desempeño de Del Terra cumplió con sus expectativas. En especial, cuestionamos la aprobación de la mesa directiva de un aumento de honorarios de más de $600,000 para uno de estos contratos de administración de programas, dada su incapacidad para justificar la satisfacción del distrito respecto del desempeño anterior de Del Terra.

Además, el distrito no ha definido responsabilidades para que su personal recopile y conserve documentación de contratos, lo que genera ineficacias. La gerente de Compras del distrito reconoció que la documentación de los contratos del distrito está distribuida entre seis lugares diferentes. El distrito tampoco tiene una política formal para asignar personal específico con la responsabilidad de supervisar la conservación de documentos de contratos específicos. De hecho, la gerente de Compras nos comentó que hacer un seguimiento de contratos específicos ha sido un desafío constante e indicó que encontrar los documentos solicitados suele tomar un tiempo considerable. Reconoció que establecer procedimientos para la administración y el almacenamiento de documentos (lo que incluye definir las funciones y las responsabilidades del personal) ayudaría a que el personal del distrito guardara documentos importantes y tuviera acceso a ellos.

Además de las debilidades que encontramos relacionadas con las prácticas de contratación del distrito, también advertimos que su sistema financiero no puede distinguir entre documentos de autorización de pagos de contratos específicos, lo que significa que

el distrito no puede controlar de forma eficaz las modificaciones de contratos ni los costos totales de un contrato dado con el tiempo. El informe del FCMAT también identificó este problema y recomendó que el distrito elaborara e implementara un nuevo sistema financiero que permitiera numerar e identificar esos documentos a fin de distinguirlos entre sí; sin embargo, a febrero de 2019, el distrito no había implementado por completo esa recomendación. Aunque en la actualidad el distrito está trabajando con la Oficina de Educación del condado de Santa Clara para pasar a un nuevo sistema financiero que pueda asignar números únicos a los documentos, dicha oficina deberá modificar el sistema para activar esa función.

Por último, determinamos que la información financiera que el distrito le brinda a la mesa directiva no incluye suficientes detalles sobre los gastos. La mesa directiva justifica su omisión de determinados gastos del distrito en la limitada información que recibe del personal del distrito, lo que le impide evaluar la razonabilidad de esa erogación. De acuerdo con la política del distrito, la mesa directiva tiene la responsabilidad de supervisar el uso prudente de los fondos del distrito. Asimismo, la política del distrito exige que la mesa directiva apruebe todas las órdenes de pago (los pagos que el distrito emite a sus contratistas y demás entidades) en sus reuniones ordinarias. Sin embargo, desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, la información de gastos en las listas de órdenes de pago que el personal del distrito le entregó a la mesa directiva no contenía suficientes detalles sobre los pagos que el distrito efectuó a entidades externas para permitir que la mesa directiva tomara decisiones informadas. En cambio, dichas listas contenían solo montos totales de pagos que el distrito había efectuado de cada uno de sus fondos, como su fondo general o su fondo para construcciones, en lugar de resumir los montos abonados a cada contratista y de identificar el objetivo de esos pagos.

La falta de información específica sobre las listas de órdenes de pago hace que sea improbable que la mesa directiva haya podido usarlas para supervisar la razonabilidad de los gastos del distrito. Por ejemplo, en septiembre de 2017, el distrito le pagó a un contratista más de $1.7 millones por trabajos de construcción. No obstante, en la lista de órdenes de pago de septiembre de 2017, no se identificó al contratista, ni el monto o el objetivo del pago. El superintendente auxiliar de Servicios Comerciales indicó que el distrito ha presentado información sobre las órdenes de pago a la mesa directiva en formato resumido desde antes de que comenzara a trabajar para el distrito en octubre de 2015, por lo que no estaba al tanto del fundamento para hacerlo. Sin embargo, aceptó que sería útil para la supervisión de la mesa directiva que este recibiera información en sus reuniones ordinarias mensuales acerca de cuánto le había pagado el distrito a cada contratista.

El distrito no exigió que algunos miembros del personal contratado divulgaran sus intereses financieros

Requisitos de divulgación para consultores del distrito

- Intereses sobre bienes inmuebles dentro de los límites del distrito o en sus cercanías.
- Inversiones, puestos comerciales e ingresos (lo que incluye obsequios, préstamos y pagos de viajes) relacionados con lo siguiente:
  - Fuentes que participen en la compra o la venta de bienes inmuebles dentro del distrito.
  - Contratistas o subcontratistas que hayan participado en trabajos o servicios en los últimos dos años del tipo que utiliza el distrito.
  - Fuentes que fabriquen o vendan insumos, libros, maquinarias o equipos del tipo que usa el distrito.

Fuente: Código del distrito.

El distrito no exigió que algunas de las personas que prestaban servicios para el distrito en virtud de contratos divulgaran sus intereses financieros, aunque estas personas (a quienes denominamos personal contratado) desempeñaron funciones parecidas a las de los empleados del distrito que deben dar a conocer sus intereses. De acuerdo con las leyes estatales, el distrito adoptó e implementó un código de conflictos de intereses (en adelante, el «código») en el que se identifica a aquellos empleados que tienen la responsabilidad de tomar decisiones (o de participar en la toma de decisiones) que puedan afectar de forma considerable a sus propios intereses financieros. Además, el código del distrito exige que el personal contratado a largo plazo que desempeñe las mismas tareas que determinados empleados divulguen sus intereses financieros. Cuando la mesa directiva de un distrito escolar adopta un código y la mesa directiva de supervisores del condado lo aprueba, dicho código tiene fuerza y vigor de ley sobre aquellas personas que deben divulgar de sus intereses financieros.

Las leyes estatales exigen que determinados funcionarios públicos y personas designadas en el código de conflictos de intereses de una agencia presenten una declaración de intereses económicos. El código del distrito también establece que algunas personas, como las contratadas que se desempeñen en calidad de personal y que tomen decisiones gubernamentales (o participen en la toma de tales decisiones) en esa calidad, cumplan con la definición del código de *consultor* y, por lo tanto, deban divulgar sus intereses financieros de conformidad con la categoría de divulgación más extensa del código. Esa categoría exige una divulgación total de intereses específicos según se muestra en el cuadro de texto. Sin embargo, el código le otorga discreción al superintendente, a través de una determinación escrita, para decidir si un consultor en especial debe divulgar solo algunos tipos de intereses financieros en función del alcance de las tareas de esa persona. El código establece que el distrito debe conservar su determinación escrita a los fines de inspección pública y que la determinación debe incluir una descripción de las tareas de las personas y una declaración de los requisitos de divulgación modificados en función de dicha descripción.

El distrito no ha sido coherente al exigir que el personal contratado presente un formulario de declaración de intereses económicos (conocido como *formulario 700*) que publica la Comisión de Prácticas Políticas Justas. Al igual que el personal del distrito, los consultores designados deben presentar el formulario 700 cuando asumen por

primera vez sus puestos y, por lo general, de forma anual en lo sucesivo. No obstante, el distrito no les ha exigido presentar el formulario 700 a algunos miembros del personal contratado que han desempeñado funciones parecidas a las de los empleados del distrito, pero que no son consultores designados. Específicamente, tanto los empleados del distrito como el personal contratado han cubierto algunos puestos en el distrito, como superintendente auxiliar de Servicios Comerciales, en diferentes momentos según la rotación y la disponibilidad de candidatos. Sin embargo, el distrito no exigió que su personal contratado presentara el formulario 700 ni que divulgara sus intereses financieros de otra manera, aunque les exigió hacerlo a sus empleados permanentes que cumplían las mismas funciones.

Al no exigir a las personas la presentación del formulario 700, el distrito no puede determinar si tienen conflictos de intereses potenciales.

El código del distrito no exigía que estas personas informaran sus intereses económicos porque no cumplían con la definición legal de «consultor», ya sea a causa de la duración limitada de su puesto en el distrito o del limitado alcance de sus tareas. De todas maneras, las leyes estatales le proporcionan discreción al distrito para exigir que dichas personas divulguen sus intereses. No obstante, el distrito nos informó que no ha implementado un proceso para determinar si estas personas deberían presentar el formulario 700. Creemos que corresponde que el distrito exija que el personal contratado que se desempeñe en la función de superintendente auxiliar de Servicios Comerciales, por ejemplo, divulgue sus intereses económicos, ya que podría haber un conflicto de intereses que les permitiría beneficiarse a nivel personal de su influencia. Al no exigir que estas personas presenten el formulario 700, el distrito no puede determinar si tienen conflictos de intereses potenciales.

Asimismo, el distrito no aseguró que su superintendente auxiliar de Recursos Humanos actual haya divulgado sus intereses financieros. El código del distrito exige que dicho superintendente auxiliar divulgue sus intereses financieros de acuerdo con la categoría de divulgación más extensa del código. Sin embargo, la funcionaria del distrito a cargo del registro confirmó que el distrito no aseguró que esta persona hubiera divulgado sus intereses financieros en 2017. Al principio, creyó que esta persona era un contratista, por lo que supuso que la mesa directiva y la superintendente tenían

discreción para determinar si debía realizar la presentación. A pesar de esto, el contrato de empleo de esa persona indica con claridad que es un empleado del distrito. Con posterioridad, la funcionaria nos informó en abril de 2019 que la superintendente y el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales le habían notificado que esa persona debía declarar sus intereses financieros.

También advertimos que el distrito no exigió que el director ejecutivo y empleados clave de Del Terra presentaran el formulario 700 durante la vigencia del contrato de esta empresa con el distrito. Dadas las importantes responsabilidades de los administradores de programas y de construcciones (lo que se mencionó con anterioridad), el distrito debería haber determinado si la definición del código de «consultor» aplicaba al director ejecutivo y a los empleados clave de Del Terra que trabajaban en el distrito. No obstante, incluso si el distrito determinaba que estas personas no cumplían con la definición legal, Del Terra estaba involucrada en decisiones sobre cómo erogar los fondos de bonos del distrito, como por ejemplo brindar recomendaciones al personal del distrito sobre cuándo celebrar contratos de construcción. Este nivel de participación nos lleva a la pregunta de si el distrito debería haber exigido que los funcionarios clave de Del Terra divulgaran sus intereses económicos.

El informe del FCMAT también identificó inquietudes relacionadas con el hecho de que el distrito no aseguró la divulgación de intereses financieros de su personal contratado, y recomendó que el distrito elaborara un proceso para evaluar si estas personas debían presentar el formulario 700. A abril de 2019, el distrito no implementó dicho proceso, aunque la superintendente nos informó que se ha contemplado hacerlo. El superintendente auxiliar de Servicios Comerciales esperaba que el distrito abordara este problema después de seleccionar un estudio jurídico que se desempeñara como su nuevo consejero jurídico.

Recomendaciones

Mesa Directiva

A fin de asegurar que seleccione las empresas más calificadas a precios justos y razonables para prestar los servicios arquitectónicos y de administración de construcciones contratados, la mesa directiva debería cumplir con los requisitos de las leyes estatales y con sus propias políticas en dichas selecciones.

Para prevenir una situación en la que un contratista supervise su propio trabajo, la mesa directiva debería dictar una política para agosto de 2019 que prohíbala contratación de la misma entidad para que preste servicios de administración de programas y de construcciones.

A fin de fortalecer su capacidad para supervisar los gastos del distrito, la mesa directiva debería exigir que el distrito prepare para agosto de 2019 resúmenes mensuales que informen los montos totales que se pagaron a cada uno de sus contratistas, junto con descripciones del objetivo de dichos pagos, y que incluya los resúmenes con las listas de órdenes de pago mensuales que le entregue a la mesa directiva.

Distrito

Para asegurar la adecuada supervisión de los costos de construcción, el distrito debería dejar de usar términos de pago para los servicios de administración de programas y de construcciones que basen los honorarios en un porcentaje de los costos de construcción o de los bonos emitidos.

Para garantizar que sus contratistas cumplan con sus requisitos de desempeño, el distrito debería tomar las siguientes medidas para noviembre de 2019:

- Elaborar procedimientos de control de contratos con funciones y responsabilidades definidas para el personal, lo que incluye la conservación de pruebas de las iniciativas de control. El distrito también debería capacitar a su personal para que cumpla con estos procedimientos.

- Preparar procedimientos en los que se indique un lugar designado para que el personal conserve los contratos y la documentación relacionada, y en los que se identifique al personal encargado de garantizar que dichos documentos se almacenen de forma adecuada. El distrito también debería capacitar al personal para que cumpla con estos procedimientos.

- Trabajar con la oficina del condado para asegurar que su nuevo sistema financiero incluya identificadores únicos para documentos de autorización de pagos de contratos.

Para identificar conflictos de intereses potenciales de su personal contratado, el distrito debería hacer lo siguiente:

- Tener elaborado e implementado para noviembre de 2019 un proceso para evaluar si el personal contratado se debería clasificar como consultor y, por lo tanto, quedar sujeto al código del distrito en lo que respecta a la divulgación de intereses financieros.

- Cumplir de inmediato con el código de conflictos de intereses a fin de asegurar que todas las personas obligadas presenten el formulario 700.

La Gobernanza Deficiente Ha Llevado a Que se Infringieran Leyes Estatales y se Menoscabara la Transparencia de la Mesa Directiva

Puntos clave

- Los miembros de la mesa directiva no han asistido de forma continua a sus reuniones en los últimos años, lo que planteó inquietudes acerca de la eficacia de la mesa directiva para gobernar al distrito y potencialmente demorar la toma de decisiones. Asimismo, el distrito infringió leyes estatales al pagar honorarios a miembros de la mesa directiva por reuniones a las que no asistieron.

- Un miembro de la mesa directiva infringió leyes estatales al no recusarse durante una decisión clave de la mesa directiva, mientras que otro miembro no brindó información crítica al recusarse de una votación de la mesa directiva. El accionar de ambos miembros limitó la transparencia y la responsabilidad de la mesa directiva ante el público.

- El distrito infringió leyes estatales en varias instancias al no publicar los órdenes del día de las reuniones de forma oportuna y al no proporcionar detalles suficientes al público en cuanto a los temas de los órdenes del día de las sesiones cerradas, lo que una vez más limitó la transparencia de sus operaciones ante el público y redujo potencialmente la participación de este.

Las prácticas de asistencia de los miembros de la mesa directiva han planteado inquietudes sobre la gobernanza

La asistencia irregular de los miembros de la mesa directiva a las reuniones mensuales del año fiscal 2015–2016 al 2017–2018 ha generado inquietudes sobre la eficacia de la mesa directiva para ejercer gobernanza. La tabla 1 resume 38 instancias en las que los miembros de la mesa directiva se ausentaron a toda una reunión o a más de la mitad de una. Por ejemplo, un miembro no asistió o asistió a menos de la mitad de una reunión en 6 de las 22 reuniones del año fiscal 2017–2018. Tres de los otros cuatro miembros de la mesa directiva también tuvieron problemas de asistencia: cada uno de ellos faltó o asistió a menos de la mitad de la reunión en varias ocasiones en uno de los tres años fiscales desde el 2015–2016 hasta el 2017–2018.

Como los miembros de la mesa directiva toman decisiones que afectan la dirección estratégica del distrito, es importante que asistan a las reuniones para brindar sus opiniones personales sobre el futuro del distrito. Asimismo, incluso si la cantidad mínima de miembros de la mesa directiva necesaria para obtener cuórum (tres de cinco miembros) está presente en la reunión, la ausencia de los otros miembros puede demorar la toma de decisiones importantes. Por ejemplo, la mesa directiva tuvo que demorar una votación durante dos reuniones mensuales consecutivas en noviembre y diciembre de 2016 para aprobar un contrato de reparación de una pérdida en los techos de dos escuelas porque uno de los tres miembros presentes en ambas reuniones tuvo que

recusarse. Este miembro tenía un conflicto de intereses porque la había contratado una organización escolar autónoma que usaba uno de los lugares en los que se debían hacer las reparaciones. En consecuencia, la mesa directiva no obtuvo el cuórum en esas instancias y no pudo tomar medidas relacionadas con la contratación en ninguna de esas reuniones. Cuestionamos la eficacia de la mesa directiva al desempeñar sus funciones de gobernanza cuando sus miembros tuvieron una asistencia tan irregular.

Tabla 1
La asistencia irregular de los miembros de la mesa directiva puede haber limitado la eficacia de su gobernanza

	AUSENCIAS (AÑO FISCAL)			
	2015-16	2016-17	2017-18	AUSENCIAS TOTALES
Reuniones totales de la mesa directiva	19	17	22	
Miembro de la mesa directiva 1				
Ausente más de la mitad de una reunión	0	0	0	6
Ausente toda la reunión	4	1	1	
Ausencias totales	*4*	*1*	*1*	
Porcentaje de reuniones a las que no asistió	*21 %*	*6 %*	*5 %*	
Miembro de la mesa directiva 2				
Ausente más de la mitad de una reunión	0	0	1	9
Ausente toda la reunión	1	3	4	
Ausencias totales	*1*	*3*	*5*	
Porcentaje de reuniones a las que no asistió	*5 %*	*18 %*	*23 %*	
Miembro de la mesa directiva 3				
Ausente más de la mitad de una reunión	0	0	1	9
Ausente toda la reunión	3	4	1	
Ausencias totales	*3*	*4*	*2*	
Porcentaje de reuniones a las que no asistió	*16 %*	*24 %*	*9 %*	
Miembro de la mesa directiva 4				
Ausente más de la mitad de una reunión	0	3	2	9
Ausente toda la reunión	0	0	4	
Ausencias totales	*0*	*3*	*6*	
Porcentaje de reuniones a las que no asistió	*0 %*	*18 %*	*27 %*	
Miembro de la mesa directiva 5				
Ausente más de la mitad de una reunión	0	1	0	5
Ausente toda la reunión	1	1	2	
Ausencias totales	*1*	*2*	*2*	
Porcentaje de reuniones a las que no asistió	*5 %*	*12 %*	*9 %*	
Ausencias totales entre los cinco miembros				**38**

Fuente: Análisis de las minutas de las reuniones de la mesa directiva desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018.

Asimismo, el distrito infringió leyes estatales al pagar honorarios completos a los miembros de la mesa directiva que no cumplieron con los requisitos de asistencia. Las leyes estatales permiten que los miembros de la mesa directiva de distritos escolares del tamaño de Alum Rock reciban hasta $400 por mes, con aumentos anuales limitados, como remuneración por su servicio. La política actual del distrito establece la remuneración para miembros a un máximo mensual de $400 cada uno. Sin embargo, las leyes estatales también establecen que los miembros de la mesa directiva que no asistan a todas las reuniones que se lleven a cabo durante un mes solo podrán recibir una remuneración equivalente a su asistencia. Por ejemplo, un miembro de la mesa directiva que asiste a una de dos reuniones durante un mes solo tendría derecho a cobrar $200, la mitad de la remuneración mensual. El distrito instauró una política adicional en la que se aclara que para recibir crédito por asistir a una reunión, un miembro de la mesa directiva debe estar presente al menos la mitad de su duración. No obstante, como el distrito no hizo cumplir estos requisitos, pagó un total de $9733 por demás a cinco miembros de la mesa directiva que no asistieron a las reuniones desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018

El superintendente auxiliar de Servicios Comerciales reconoció que el distrito puede reducir el monto de los honorarios de un miembro de la mesa directiva por no asistir a reuniones, pero afirmó que el personal del distrito no lo ha hecho por inquietudes pasadas acerca de posibles represalias por parte de miembros de la mesa directiva. Dado el cambio en la composición de la mesa directiva, cree que el distrito ahora está más abierto a hacer cumplir estos requisitos. También declaró que reducir los honorarios ayudaría a que el distrito reforzara las expectativas de asistencia de los miembros de la mesa directiva. La asistencia completa de los miembros de la mesa directiva podría mejorar la percepción de gobernanza por parte del público.

La mesa directiva infringió leyes estatales en algunas de sus reuniones

El accionar de la mesa directiva en algunas reuniones puede haber planteado inquietudes del público sobre la transparencia de su gobernanza. Específicamente, identificamos dos casos diferentes en los que miembros de la mesa directiva infringieron leyes estatales al no recusarse en la votación de medidas durante las reuniones o al no cumplir con el requisito correspondiente al hacerlo. Las leyes estatales exigen que un miembro de la mesa directiva de gobernanza de un distrito escolar se abstenga de votar sobre cuestiones personales que afecten exclusivamente a sus parientes o a sus intereses financieros. Sin embargo, en una instancia, un miembro de la mesa directiva no se recusó en una votación de octubre de 2017 para aprobar un grupo de contrataciones

y promociones entre los que se encontraba su hijo. Además, otro miembro de la mesa directiva no cumplió con el requisito de divulgación adecuado cuando se recusó en una votación en septiembre de 2017 sobre un acuerdo de instalaciones entre el distrito y otra entidad en la que ella tenía un potencial conflicto de intereses.

Aunque en esta segunda instancia el miembro se recusó para no participar en la decisión de la mesa directiva relacionada con una organización escolar autónoma que la empleaba, ni ella ni el presidente de la mesa directiva reconocieron antes de su recusación que ella tenía un interés financiero en la organización. La Ley de Reforma Política de 1974 exige que, antes de recusarse de una decisión en la que tengan un interés financiero, algunos funcionarios públicos (como los miembros de una mesa directiva que administren inversiones públicas) deben divulgar de manera pública ese interés financiero con sumo detalle para que el público lo entienda. Como ni la mesa directiva ni su miembro declararon con claridad el motivo del potencial conflicto de intereses, la mesa directiva no divulgó como corresponde la información en un foro público como lo exige la ley.

También identificamos un caso en el que la mesa directiva infringió los requisitos de cuórum de la ley Brown, en los que se indica que si una reunión se tiene que llevar a cabo mediante una teleconferencia, debe haber presente un cuórum de miembros de la mesa directiva dentro de los límites geográficos del distrito. De las 58 reuniones que la mesa directiva programó desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018, una mayoría de la mesa directiva (al menos tres de los cinco miembros)no estuvo presente en tres instancias. Aunque la mesa directiva reconoció su falta de cuórum en dos de estas reuniones y no votó sobre ninguna medida, no reconoció su falta de cuórum en la tercera reunión. En esta reunión de mayo de 2017, solo dos miembros estuvieron físicamente presentes dentro del distrito, mientras que un tercero participó mediante teleconferencia desde otro país. Sin embargo, la mesa directiva tomó varias decisiones, como autorizar a que el personal del distrito emitiera hasta $35 millones en bonos y aprobara ocho contratos cuyo valor unitario era de $100,000 o más, uno de ellos valuado en más de $6 millones. Como el tercer miembro se encontraba fuera de los límites del distrito, miembros del público pudieron haber objetado estas decisiones. Aunque las violaciones de la ley Brown no invalidan de forma específica las decisiones sobre la emisión de bonos, algunos contratos y otros temas, el no reconocimiento por parte de la mesa directiva de su falta de cuórum plantea inquietudes sobre su capacidad para garantizar el cumplimiento de los requisitos de transparencia y de responsabilidad ante el público.

El distrito y la mesa directiva infringieron leyes estatales relacionadas con órdenes del día, avisos y anuncios de las reuniones

El distrito también infringió la ley Brown cuando su personal no publicó órdenes del día de reuniones en su sitio web de forma oportuna. La ley Brown exige que el distrito publique los órdenes del día de las reuniones ordinarias de la mesa directiva en su sitio web y en un lugar que sea de libre acceso para los miembros del público con al menos 72 horas de anticipación a la reunión. Establece requisitos similares en el distrito para las reuniones extraordinarias de la mesa directiva: el distrito debe publicar en lugares similares avisos en los que se indique la hora, el lugar y el orden del día que se tratará o sobre el que se hablará con al menos 24 horas de anticipación antes de cada reunión extraordinaria. Como muestra la tabla 2, cuando analizamos 20 reuniones ordinarias desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, detectamos que el distrito publicó el 25 % de los órdenes del día en su sitio web con menos de 72 horas de anticipación a las reuniones. Además, cuando revisamos 10 reuniones extraordinarias desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018, descubrimos que el distrito publicó el 30 % de los avisos de reuniones con menos de 24 horas de anticipación. El promedio de demora fue de 1 hora al publicar órdenes del día de reuniones ordinarias y de 2.5 horas al publicar avisos de reuniones extraordinarias. Aunque estas demoras pueden parecer menores, su frecuencia puede generar inquietudes entre el público en cuanto al conocimiento y al cumplimiento de las leyes estatales por parte del distrito.

Tabla 2
El distrito publicó algunos órdenes del día con demora porque el personal no estaba familiarizado con los requisitos de publicación

TIPO DE REUNIÓN DE LA MESA DIRECTIVA	ÓRDENES DEL DÍA ANALIZADOS	ÓRDENES DEL DÍA PUBLICADOS CON DEMORA	PORCENTAJE DE ÓRDENES DEL DÍA PUBLICADOS CON DEMORA
Reuniones ordinarias de la mesa directiva	20	5	25 %
Reuniones extraordinarias de la mesa directiva	10	3	30 %

Fuente: Análisis de una selección de órdenes del día de reuniones del distrito y de publicaciones en el sitio web.

Nota: Revisamos una selección de reuniones ordinarias de la mesa directiva que tuvieron lugar desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 y una selección de reuniones extraordinarias que se celebraron desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018.

De hecho, cuando consultamos sobre los motivos de la demora de las publicaciones, los superintendentes auxiliares, que son responsables de publicar los órdenes del día, declararon que desconocían los requisitos de tiempo para la publicación de órdenes del día en el sitio web del distrito. También nos informaron que, a veces, los miembros de la mesa directiva habían deseado añadir temas nuevos al orden del día el mismo día en el que este se debía distribuir de forma pública. Por ejemplo, detectamos un orden del día revisado de una reunión ordinaria de abril de 2017 que el distrito publicó en su sitio web una hora después del límite. En este orden del día, la mesa directiva cambió el lugar para participar de la teleconferencia con respecto a un miembro de la mesa directiva y agregó un tema para hablar que había presentado un segundo miembro.

Además, identificamos varias otras violaciones de la ley Brown en las que la mesa directiva no anunció como corresponde en reuniones públicas los temas del orden del día relacionados con transacciones de bienes inmuebles antes de hablar sobre ellos en una sesión cerrada. Específicamente, la ley Brown exige que las agencias públicas locales anuncien las identidades de sus negociadores, los bienes inmuebles sobre los que pueden versar las negociaciones y las personas con quienes dichos negociadores pueden tratar. No obstante, en cinco reuniones (tres del año fiscal 2013–2014, una del año fiscal 2014–2015 y otra del año fiscal 2016–2017), la mesa directiva no anunció las personas con quienes sus negociadores podían tratar antes de pasar a las sesiones cerradas. El distrito tampoco identificó en los órdenes del día relacionados a todos los que participaban en las negociaciones de estas reuniones (ya sea sus propios negociadores o los de la otra parte), como lo indica la ley Brown. De acuerdo con una opinión del fiscal general de California que se emitió en 1990, el objetivo del requisito de anunciar a los negociadores de bienes inmuebles es brindarles a los miembros del público la oportunidad de realizar comentarios o de tomar parte respecto de un tema en particular. Según la superintendente, el distrito confía en la recomendación de su consejero jurídico de cumplir con los requisitos de la ley Brown en cuanto a cómo anunciar los temas de una sesión cerrada en las reuniones de la mesa directiva. A pesar de ello, ninguna forma de violación de la ley Brown (como la publicación tardía de órdenes del día o la falta de identificación pública de negociadores de bienes inmuebles) limita la transparencia de las operaciones de la mesa directiva ante el público y reduce potencialmente la participación de este último.

Recomendaciones

Mesa Directiva

Para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la ley Brown en cuanto al cuórum, la mesa directiva debería declarar de forma pública en sus futuras reuniones si hay cuórum presente antes de tomar cualquier medida.

Para garantizar el cumplimiento de las leyes de transparencia gubernamental, la mesa directiva debería solicitar capacitación sobre los requisitos de la ley Brown y otras leyes estatales para agosto de 2019, y cumplir con ellos. También debería asegurarse de que el consejero jurídico del distrito tenga conocimientos suficientes para asesorar a la mesa directiva de forma adecuada sobre estos requisitos.

Para garantizar el cumplimiento de las leyes de transparencia gubernamental en futuras reuniones, la mesa directiva debería asegurarse de identificar de forma pública a todas las partes involucradas en negociaciones de bienes inmuebles antes de llevar a cabo sesiones cerradas.

Distrito

A fin de aumentar la responsabilidad de los miembros de la mesa directiva en futuras reuniones, el distrito debería cumplir con las leyes estatales y con sus políticas reduciendo los honorarios de los miembros de la mesa directiva cuando no asistan a las reuniones.

Para garantizar el cumplimiento de las leyes de transparencia gubernamental, el distrito debería capacitar al personal para agosto de 2019 sobre los requisitos de tiempo de la ley Brown relacionados con la publicación de órdenes del día de las reuniones de la mesa directiva.

Página en blanco insertada solo para fines de reproducción.

Las Prácticas Operativas de la Mesa Directiva No Siempre Cumplieron Con la Política del Distrito y Demás Requisitos

Puntos clave

- La mesa directiva infringió la política del distrito a través de diversas medidas que se tomaron en sus reuniones. Aunque algunas de esas medidas plantearon inquietudes sobre conducta ética, en la actualidad la mesa directiva no está sujeto a las leyes estatales que exigen que los funcionarios gubernamentales reciban capacitación periódica sobre ética.

- La mesa directiva no ha cumplido con los requisitos en el contrato de la superintendente sobre el formato y la entrega oportuna de sus evaluaciones anuales de desempeño. En especial, no le entregó dos evaluaciones a la superintendente y entregó otras dos evaluaciones con demora.

- Aunque la mesa directiva aceptó casi todas las recomendaciones del informe del FCMAT sobre su auditoría del distrito, no ha asegurado que el distrito hubiera implementado varias de ellas.

- La mesa directiva no ha respaldado de forma adecuada a su Comité de Supervisión de Bonos, lo que limita la eficacia del análisis de dicho comité de los programas de bonos del distrito.

La mesa directiva infringió la política del distrito a través de su accionar en varias de sus reuniones

La mesa directiva no cumplió de forma continua con las políticas del distrito durante sus reuniones. La mesa directiva lleva a cabo sus actividades a través de medidas; en otras palabras, vota o llega a un consenso para tomar una medida sobre temas específicos del orden del día. Analizamos 50 medidas que la mesa directiva tomó desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 e identificamos 11 que infringieron la política del distrito, como resumimos en la tabla 3. En estos casos, la mesa directiva no tomó las medidas que la política exigía o tomó medidas que directamente la infringían. De acuerdo con las políticas del distrito, los miembros de la mesa directiva deben ejercer la gobernanza de forma responsable y atenerse a los más altos estándares de ética a fin de maximizar la eficacia de la mesa directiva y de asegurar la confianza del público en el liderazgo del distrito. Sin embargo, al no cumplir con las prácticas operativas de la política del distrito, la mesa directiva ha limitado su transparencia y su eficacia, y ha deteriorado la confianza del público en su liderazgo.

A principios de 2018, la mesa directiva infringió la política del distrito cuando no evaluó las propuestas que recibió sobre servicios de asesoramiento legal, lo que limitó su capacidad para demostrar que el estudio jurídico que había seleccionado era la mejor opción para las necesidades del distrito. La política del distrito exige

que el personal emita una solicitud de propuestas al procurar la mayoría de los tipos de servicios legales. Asimismo, la mesa directiva y la superintendente tienen la obligación de evaluar de forma conjunta estudios jurídicos para su consideración en función de diversos criterios, como sus antecedentes, su experiencia y su reputación en leyes educativas; su experiencia para asesorar o representar distritos escolares del estado, y la conveniencia de sus honorarios. Sin embargo, la mesa directiva y la superintendente no llevaron a cabo dicha evaluación antes de que aquel seleccionara a una de las seis empresas que había presentado propuestas para desempeñarse como consejero jurídico del distrito.

Tabla 3
Algunas medidas de la mesa directiva que infringieron la política del distrito

FECHA DE LA REUNIÓN	MEDIDA DE LA MESA DIRECTIVA
Mayo de 2014	La mesa directiva prorrogó la duración de una reunión más veces que la única vez que se permite por reunión.
Mayo de 2015	La mesa directiva no estableció metas a nivel del distrito.
Mayo de 2016	La mesa directiva prorrogó la duración de una reunión más veces que la única vez que se permite por reunión.
Julio de 2016	La mesa directiva aprobó un reembolso para uno de sus miembros por un viaje fuera del estado para asistir a una conferencia que no se relacionaba directamente con la educación ni con la gobernanza de la mesa directiva.
Agosto de 2017	La mesa directiva removió al presidente y nombró a uno nuevo en una reunión que no estaba designada como la reunión anual para elegir al presidente.
Octubre de 2017	Un miembro de la mesa directiva votó para contratar a su hijo como empleado del distrito.*
Noviembre de 2017	La mesa directiva removió al presidente y nombró a uno nuevo por segunda vez en una reunión que no estaba designada como la reunión anual para elegir al presidente.
Enero de 2018	La mesa directiva designó a un abogado de un estudio jurídico para que se desempeñara como el consejero jurídico del distrito sin evaluar ninguna propuesta de otros estudios jurídicos.
Febrero de 2018	La mesa directiva aprobó un contrato de servicios legales con la empresa de su consejero jurídico sin evaluar ninguna propuesta de otros estudios jurídicos.
Febrero de 2018	La mesa directiva no llevó a cabo la autoevaluación anual obligatoria.
Abril de 2018	El presidente de la mesa directiva ordenó de forma unilateral que el consejero jurídico del distrito tomara una medida específica sin la aprobación de la mesa directiva.

Fuente: Análisis de la política del distrito y de las medidas de la mesa directiva desde el año fiscal 2013 2014 hasta el 2017–2018.

* Hablamos sobre esta medida en las páginas 25 y 26 porque infringió tanto la ley estatal como la política del distrito.

Cuando la mesa directiva le ordenó al personal que comenzara el proceso de búsqueda en una reunión de septiembre de 2017, el presidente de la mesa directiva afirmó que este último elegiría al consejero jurídico e indicó que él no estaba al tanto de la política del distrito que regía el proceso de selección. En una reunión de noviembre de 2017, el personal del distrito solicitó que la mesa directiva identificara los criterios de evaluación para las propuestas, pero este no brindó esa información. Por último, la superintendente comunicó en una reunión de enero de 2018 que el personal del distrito les había entregado a los miembros de la mesa directiva seis propuestas para que analizaran, pero que dicho personal no había recibido ninguna indicación de la mesa directiva sobre el proceso para seleccionar una empresa. En la misma reunión, un miembro de la mesa directiva comentó que no tenía claro cuál era el proceso para hacer la selección y que prefería una entrevista pública con las empresas en una reunión para posibilitar la transparencia. Otro miembro de la mesa directiva afirmó que supuso que habría un proceso de selección que seguir y que sería ideal que el personal y los miembros de la mesa directiva formaran un comité para evaluar las empresas contra criterios específicos. Aunque varios miembros del público también comentaron que no estaban al tanto del proceso que la mesa directiva utilizaba o que creían que la mesa directiva debía usar criterios de evaluación específicos, el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales confirmó que la mesa directiva no llevó a cabo dicha evaluación.

En cambio, en la misma reunión, la mesa directiva aprobó la designación de un abogado específico como consejero jurídico del distrito a través de una votación de 3 a 2 sin llevar a cabo ninguna forma de evaluación comparativa con el personal. Se aprobó un contrato con la empresa de dicho abogado un mes después. Al no cumplir con la política del distrito para seleccionar el consejero jurídico, la mesa directiva obligó al distrito mediante un contrato en el que no podía demostrarle al público cuál era la mejor opción. Si la mesa directiva hubiera trabajado de forma conjunta con el personal del distrito para llevar a cabo una evaluación como lo establece la política del distrito, se podría haber presentado un resumen del proceso de evaluación en una reunión pública y demostrado el fundamento de su decisión.

Asimismo, la mesa directiva no estableció metas para el distrito de conformidad con otra política del distrito. Esta política exige que la mesa directiva establezca una visión a largo plazo para el distrito y adopte metas a largo plazo que se centren en el éxito y las necesidades de sus estudiantes. La política del distrito también exige que estas metas cumplan con la visión, la misión, la filosofía y las prioridades del distrito, y que se limiten en cantidad de manera que el distrito pueda alcanzarlas dentro de los tiempos establecidos. Aunque la mesa directiva trabajó hace poco en la elaboración de metas para el distrito en 2015, canceló la reunión que había programado en mayo de 2015 para completarlas y no celebró ninguna después de 2015 con ese objetivo. La superintendente

confirmó que la mesa directiva no estableció metas con posterioridad para el distrito. Nos informó que tenía la intención de liderar debates sobre la fijación de metas para el distrito en marzo de 2019 después de que los nuevos miembros electos de la mesa directiva recibieran capacitación sobre ética y responsabilidades de la mesa directiva; sin embargo, en abril de 2019, la mesa directiva pospuso esos debates.

Además, ni la presidente de la mesa directiva ni la superintendente pudieron brindarnos la visión de la mesa directiva. Cuando la solicitamos, la superintendente y la presidente de la mesa directiva solo pudieron proporcionarnos las metas de la mesa directiva del año académico 2005–2006. Hasta que la mesa directiva establezca una visión y metas actuales, no puede asegurar que brinda suficiente orientación a la superintendente y al personal del distrito sobre las prioridades del distrito y el uso adecuado de los recursos de este a fin de lograr esas prioridades para el beneficio de los estudiantes y de la comunidad.

La mesa directiva tampoco llevó a cabo evaluaciones anuales de su propio desempeño. La política del distrito exige que la mesa directiva se autoevalúe cada año para demostrar responsabilidad frente a la comunidad y para garantizar que la gobernanza del distrito respalde de forma eficaz el éxito de los estudiantes y el logro de la visión y de las metas a largo plazo del distrito. La política del distrito también estipula que la evaluación debe abordar cualquier área de responsabilidad de la mesa directiva, lo que incluye finanzas, relaciones comunitarias, relaciones entre miembros de la mesa directiva, operaciones de reuniones y habilidades de comunicación, entre otros. Aunque la mesa directiva habló de forma pública en febrero de 2018 sobre la necesidad de llevar a cabo una reunión en la que podría evaluarse, la superintendente nos informó que la mesa directiva no ha realizado dicha evaluación desde al menos 2014. Asimismo, como se habló con anterioridad, la mesa directiva no ha establecido una visión ni metas contra las que pueda evaluar su desempeño. Al no llevar a cabo una evaluación por más de cuatro años, la mesa directiva se ha olvidado de identificar maneras en las que podría mejorar la eficacia de su gobernanza, lo que incluye ajustar su desempeño a cualquier meta que se pudiera haber establecido para el distrito. La falta de esta evaluación también ha impedido que la mesa directiva demuestre su responsabilidad ante la comunidad, dado que la mesa directiva debe llevar a cabo un debate sobre su evaluación en una reunión pública.

La mesa directiva no llevó a cabo evaluaciones anuales de su propio desempeño.

La mesa directiva también infringió la política del distrito y potencialmente utilizó de forma inadecuada sus recursos al aprobar dos reembolsos de viajes a miembros suyos. Dicha política reconoce la necesidad de que los miembros de la mesa directiva obtengan capacitación y les permite asistir a conferencias para el desarrollo de la mesa directiva en temas relacionados con sus responsabilidades en este. También le permite al distrito reembolsar a los miembros de la mesa directiva sus gastos de viaje con una autorización previa de este. Sin embargo, en julio de 2016, la mesa directiva aprobó un reembolso de viaje de $1900 para uno de sus miembros que asistió a una conferencia sobre seguridad de la información en Las Vegas, aunque la descripción de la conferencia no correspondía con el desarrollo de la mesa directiva. También cuestionamos la conveniencia del uso de fondos del distrito para pagar esta conferencia, dado que la profesión a tiempo completo de esta persona parece encontrarse en el sector de la seguridad y la tecnología de la información. En otro caso, advertimos que la mesa directiva aprobó el reembolso de un viaje de $350 en febrero de 2016 a fin de cubrir parte de los costos de un segundo miembro de la mesa directiva para que asistiera a una conferencia en Colorado relacionada con la política energética y ambiental. Los temas de esta conferencia también parecían poco relacionados con los temas a los que se hace referencia en la política del distrito.

La superintendente nos informó que los miembros de la mesa directiva pueden elegir conferencias a las que asistir y procurar el reembolso de sus costos y de los gastos de viaje de manera formal, lo que hicieron en estos dos casos. Sin embargo, el personal del distrito no participó en la selección ni en la aprobación de estas conferencias a las que los miembros de la mesa directiva deseaban asistir. Estos dos casos plantean preguntas acerca del uso adecuado de los recursos del distrito porque ninguna conferencia parecía relacionarse con el desarrollo de la mesa directiva, una gobernanza prudente ni asuntos del distrito.

La mesa directiva tomó otras medidas que pueden arrojar dudas sobre su estabilidad y su franqueza. Por ejemplo, infringió la política del distrito al reemplazar a su presidente dos veces durante el mismo año calendario, una vez en agosto de 2017 y otra en noviembre de 2017. La superintendente explicó que un miembro de la mesa directiva presentó temas en el orden del día para remover a los presidentes de la mesa directiva en ambos casos, pero no brindó motivos para esos temas; sin embargo, la mesa directiva procedió con el reemplazo de ambos presidentes. La política del distrito exige que la mesa directiva elija a un presidente solo una vez por año, en su reunión organizativa anual, que tuvo lugar en diciembre de 2016y en diciembre de 2017. Al remover y designar a un presidente dos veces en el mismo año fuera de dicha reunión, la mesa directiva puede haber generado inquietudes en la comunidad sobre la estabilidad y la dedicación del liderazgo del distrito, así como preguntas sobre su integridad al cumplir con su política. La presidente actual de la mesa directiva (que no se desempeñaba en la

mesa directiva en 2017) planteó la hipótesis de que nadie quería estar a cargo del distrito en ese momento, por lo que diversos miembros pasaron por la presidencia durante ese año.

La mesa directiva infringió la política del distrito al reemplazar a su presidente dos veces durante el mismo año calendario.

Por último, en la tabla 3, se muestran varias otras violaciones menores a la política del distrito. Por ejemplo, esta política permite que la mesa directiva prorrogue la hora de finalización de una reunión una vez por reunión; sin embargo, detectamos dos casos en los que la mesa directiva prorrogó la hora de finalización dos veces. Prorrogar las reuniones varias veces más allá de los parámetros que define la política del distrito puede socavar la confianza del público en la capacidad de la mesa directiva para ejercer una gobernanza eficaz, ya que plantea inquietudes sobre cómo la mesa directiva puede promover la participación de la comunidad en reuniones que se extienden por varias horas y siguen hasta entrada la noche. Asimismo, la presidente de la mesa directiva le solicitó al consejero jurídico que elaborara el documento de un recurso sin la aprobación de la mesa directiva, que es lo que exige la política del distrito. Las medidas unilaterales de esta naturaleza pueden menoscabar aún más la confianza del público en la capacidad de la mesa directiva para ejercer la gobernanza de forma eficaz y puede generar desconfianza entre los miembros de la mesa directiva.

Por último, las violaciones a la política que identificamos plantean inquietudes acerca de la conducta ética de los miembros de la mesa directiva. Después de comenzar nuestra auditoría, todos los miembros de la mesa directiva actual recibieron capacitación sobre ética en febrero de 2019 respecto de temas que incluían transparencia gubernamental, conflictos de intereses, prohibiciones contra el uso de recursos públicos para fines personales o políticos, y principios éticos generales relacionados con el servicio público. Sin embargo, el distrito pudo encontrar registros en los que se evidenciaba la finalización de capacitaciones sobre ética por parte de los miembros de la mesa directiva en solo un caso, que tuvo lugar en febrero de 2013, es decir 6 años antes. Varios miembros de la mesa directiva nos informaron que habían recibido capacitación sobre ética en diferentes momentos de fuentes externas, pero el distrito no pudo justificar esas afirmaciones ni determinar que la capacitación abarcara temas correspondientes a las responsabilidades de los miembros de la mesa directiva.

En la actualidad, los distritos escolares (incluso Alum Rock) no están sujetos a una ley estatal que exija que los funcionarios de agencias locales que perciben una remuneración por su servicio reciban al menos dos horas de capacitación cada dos años sobre principios éticos generales y leyes de ética pertinentes a su servicio. Sin embargo, la Asociación de Mesas Directivas Escolares de California recomienda que los miembros de mesas directivas escolares analicen materiales de capacitación sobre ética. Dadas las situaciones que advertimos en este informe cuando la mesa directiva infringió su política o leyes estatales, parecería prudente que el distrito asegurara que los miembros de la mesa directiva recibieran capacitaciones periódicas sobre ética en áreas tales como leyes de conflictos de intereses, leyes de transparencia gubernamental y requisitos de compras en el caso de contratos públicos. Asimismo, el FCMAT ha informado con anterioridad acerca de otros distritos escolares de California que han experimentado inquietudes similares con sus mesas directivas escolares, y ha recomendado que esas mesas directivas reciban capacitación sobre el tipo de temas que se abarcarían en un curso de capacitación sobre ética de conformidad con las leyes estatales.

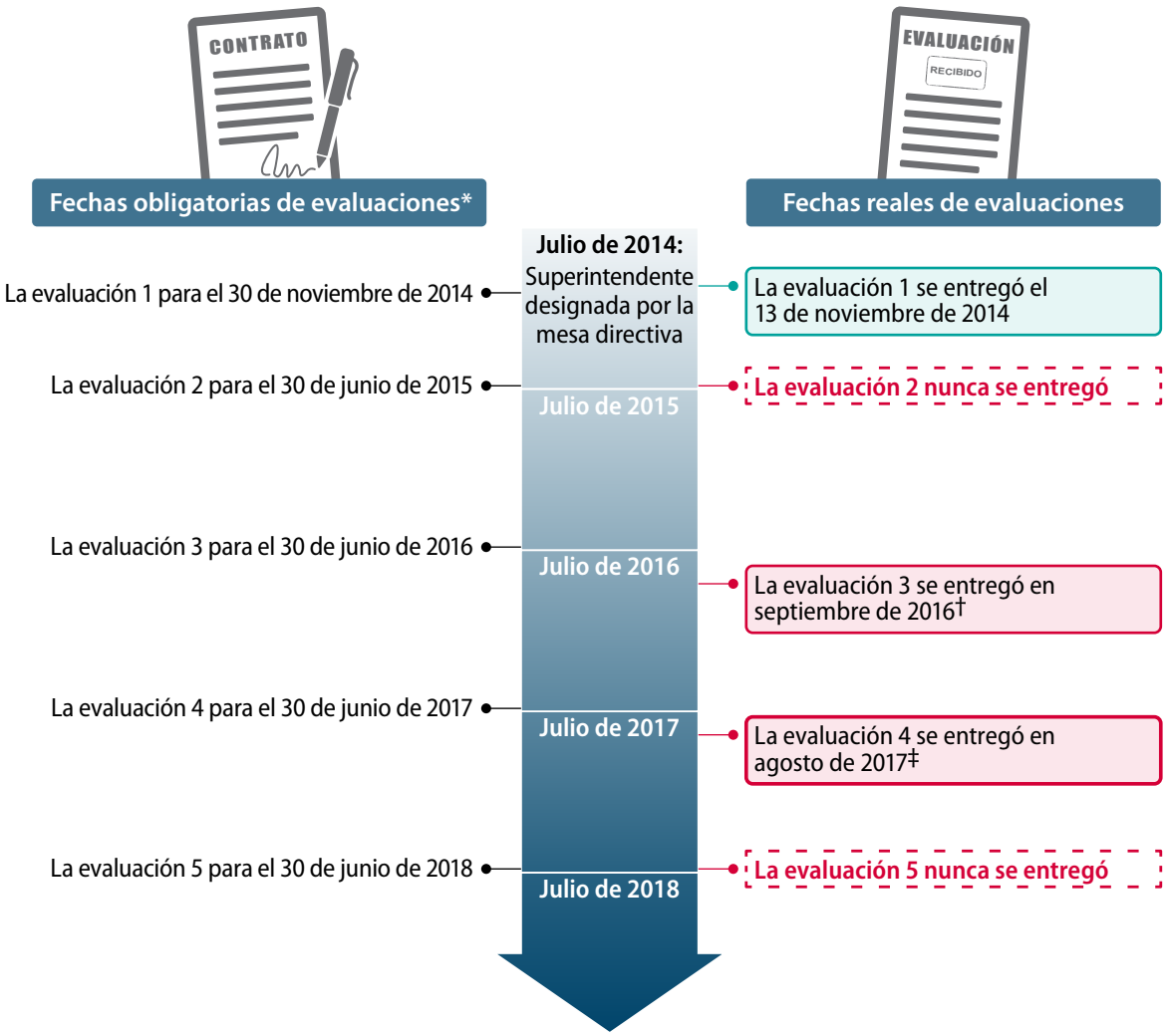
La mesa directiva no ha evaluado a la superintendente de conformidad con los términos de su contrato

La mesa directiva ha incumplido de forma continua con los requisitos del contrato de empleo de la superintendente sobre las evaluaciones de su desempeño. Aunque el contrato de la superintendente exige que la mesa directiva lleve a cabo evaluaciones anuales de su desempeño, este no completó dichas evaluaciones para el 30 de junio de cada año, que es la fecha límite en el contrato. Como muestra la figura 2, durante los últimos cuatro años, la mesa directiva completó dos evaluaciones anuales después de la fecha límite. No le entregó otras dos evaluaciones anuales a la superintendente en absoluto: una prevista para junio de 2015 y la otra para junio de 2018, que la mesa directiva aún no había completado a marzo de 2019. La superintendente cree que no recibió la evaluación más reciente porque la mesa directiva estaba centrado en otras cuestiones, en especial en asuntos con Del Terra.

Aunque la presidente actual de la mesa directiva se unió en diciembre de 2018, cree que la mesa directiva completó una parte de la evaluación de la superintendente prevista para junio de 2018, pero que nunca la terminó. También afirmó que estaba al tanto de la fecha límite de la evaluación en el contrato de la superintendente y que tiene la intención de que la mesa directiva complete la próxima evaluación de la superintendente para su fecha límite de junio de 2019. A pesar de esto, el hecho de que la mesa directiva no hubiera entregado las evaluaciones a la superintendente de forma oportuna limita su capacidad para responder con eficacia los comentarios de

la mesa directiva sobre su desempeño y obstaculiza la capacidad de la mesa directiva para comprobar que ella está supervisando las operaciones del distrito de forma coherente con sus expectativas. Asimismo, sin evaluaciones oportunas, el público no tiene la suficiente garantía de que la mesa directiva esté controlando el desempeño de la superintendente.

Figura 2
La mesa directiva no le entregó a la superintendente evaluaciones oportunas


CONTRATO
EVALUACIÓN
RECIBIDO
Fechas obligatorias de evaluaciones*
Fechas reales de evaluaciones
Julio de 2014:
Superintendente designada por la mesa directiva
La evaluación 1 para el 30 de noviembre de 2014
La evaluación 1 se entregó el 13 de noviembre de 2014
La evaluación 2 para el 30 de junio de 2015
La evaluación 2 nunca se entregó
Julio de 2015
La evaluación 3 para el 30 de junio de 2016
Julio de 2016
La evaluación 3 se entregó en septiembre de 2016†
La evaluación 4 para el 30 de junio de 2017
Julio de 2017
La evaluación 4 se entregó en agosto de 2017‡
La evaluación 5 para el 30 de junio de 2018
La evaluación 5 nunca se entregó
Julio de 2018

Fuente: Análisis del contrato de la superintendente, de documentos de evaluación que esta recibió y de entrevistas con ella.

* El contrato inicial de la superintendente establecía que su primera evaluación estaba prevista para el 30 de noviembre de 2014, cinco meses después de su designación en julio de ese año. El contrato establecía que las siguientes evaluaciones estaban previstas para el 30 de junio de cada año posterior.

† La evaluación 3 no tiene fecha, y la superintendente no puede recordar cuándo la recibió. A los efectos de determinar si la mesa directiva completó su evaluación de acuerdo con los términos del contrato de la superintendente, utilizamos septiembre de 2016, el mes en el que la mesa directiva aprobó el formulario de la plantilla de evaluación, como la fecha más temprana posible en la que la superintendente podría haber recibido la evaluación.

‡ La evaluación 4 no tiene fecha, pero la superintendente reconoció que la recibió en agosto de 2017.

El contrato de la superintendente también exige que la mesa directiva y ella acuerden mutuamente el formato de sus evaluaciones. Aunque la superintendente y la presidente de la mesa directiva aceptaron un formato para la evaluación que ella debía recibir en 2017, la mesa directiva usó un formato diferente. Específicamente, la superintendente y la presidente de la mesa directiva aceptaron que los miembros de la mesa directiva proporcionaran comentarios descriptivos sin puntajes numéricos a la presidente de la mesa directiva, quien consolidaría esos comentarios en un único documento. Sin embargo, en nuestro análisis de los comentarios de los miembros de la mesa directiva y el documento consolidado, descubrimos que el documento de la evaluación final incluía puntajes numéricos y no parecía reflejar los comentarios positivos de uno de los miembros.

De acuerdo con las mejores prácticas de gobernanza eficaz de las mesas directivas escolares de la Asociación de Mesas Directivas Escolares de California, una de las herramientas de responsabilidad más importantes para una mesa directiva escolar es la evaluación de su superintendente. El proceso de evaluación permite que la mesa directiva trabaje junto con el superintendente para establecer metas de desempeño, controlarlo de forma periódica e identificar maneras de mejorarlo. Además, la responsabilidad de la mesa directiva ante el público puede lograrse a través del control del desempeño organizativo y de la información de los resultados a las partes interesadas. Por lo tanto, es crítico que las evaluaciones de la superintendente reflejen con exactitud los comentarios y las perspectivas de todos los miembros de la mesa directiva a fin de garantizar que la mesa directiva pueda supervisar si su desempeño cumple con sus expectativas.

El distrito tampoco conservó copias de las evaluaciones que la mesa directiva llevó a cabo. Aunque el contrato de la superintendente indica que las copias de sus evaluaciones se deben conservar en su expediente de personal, determinamos que este expediente no contenía esos documentos. En cambio, la superintendente nos proporcionó las copias de sus evaluaciones que ella misma había conservado. El superintendente auxiliar interino de Recursos Humanos no pudo explicar la ausencia de estas evaluaciones en su expediente de personal, pero admitió que deberían conservarse.

La mesa directiva no ha implementado las recomendaciones clave del FCMAT

Aunque la mesa directiva aceptó de forma total o parcial casi todas las 52 recomendaciones del informe de auditoría del FCMAT de junio de 2017, el distrito había implementado por completo solo nueve de ellas para marzo de 2019. Como declara el informe del FCMAT,

Misión y función del FCMAT

- El FCMAT ayuda a que las agencias educativas locales del estado cumplan con sus responsabilidades financieras y administrativas al brindar asesoramiento fiscal, asistencia administrativa, capacitación y demás servicios escolares relacionados.
- El FCMAT responde de forma directa las solicitudes de los distritos escolares y de las oficinas de educación del condado que procuren asesoramiento para mejorar las prácticas administrativas, las políticas y los procedimientos comerciales, o la estructura organizativa.

Fuente: Sitio web del FCMAT.

las recomendaciones tienen el fin de promover prácticas financieras sólidas y ayudar a crear operaciones organizativas eficientes, elementos que sean coherentes con la misión y la función del FCMAT, como se describe en el cuadro de texto. La mesa directiva señaló en su respuesta de julio de 2017 a la auditoría que tenía el compromiso de abordar todas las recomendaciones. Sin embargo, identificamos 21 recomendaciones, que resumimos en el apéndice B, que siguen sin abordarse. Por ejemplo, el FCMAT recomendó que el distrito elaborara un proceso para evaluar si se les debería exigir a sus consultores y contratistas independientes divulgar sus intereses económicos. Como hablamos con anterioridad, el distrito aún no ha tomado esa medida. Si lo hubiera hecho, hubiera habido una mayor garantía de que sus contratistas no tuvieran conflictos de intereses.

Asimismo, identificamos otras 21 recomendaciones correspondientes a los contratos de administración de programas y de construcciones del distrito con Del Terra que no son de aplicación en la actualidad porque la mesa directiva los rescindió.[2] Aunque la mesa directiva rescindiera los dos contratos de mayo y diciembre de 2018, respectivamente, creemos que el distrito debería completar el abordaje de muchas de estas recomendaciones de manera de poder asegurar que los siguientes administradores de programas y de construcciones cumplan con los términos de sus contratos. Por ejemplo, el distrito debería implementar procedimientos para hacer cumplir los términos de sus futuros contratos a fin de garantizar que sus administradores de programas y de construcciones se rijan por sus alcances de trabajo y elaboren los informes de programas y proyectos obligatorios. Creemos que el distrito debería usar esta oportunidad para fortalecer su administración de estas funciones antes de seleccionar nuevas empresas que asuman las responsabilidades de Del Terra.

La demora del distrito en implementar las recomendaciones del FCMAT se pueden atribuir en parte a la mesa directiva, que no le ha ordenado al personal del distrito de manera formal hacer un seguimiento de las iniciativas de implementación y documentarlas. Aunque el personal le brindó a la mesa directiva actualizaciones limitadas sobre ciertas recomendaciones, como sus iniciativas para recuperar. documentos de administración de construcciones perdidos de un contratista, ni el personal ni la mesa directiva han controlado las medidas del distrito de forma sistemática

[2] También identificamos una recomendación no relacionada que el distrito no ha implementado porque ya no es aplicable. Esa recomendación también aparece en el apéndice B.

con respecto a la implementación de las recomendaciones. De acuerdo con el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales, la mesa directiva no ordenó que el personal priorizara el control de las iniciativas de implementación del distrito, y el personal no creía tener facultad para implementar la mayoría de las recomendaciones sin aprobación de la mesa directiva. Aunque es probable que la mesa directiva necesite involucrarse de forma directa en la implementación de ciertas recomendaciones, como la actualización de políticas de la mesa directiva para garantizar que reflejen los últimos requisitos legales, creemos que el personal podría haber tenido una mayor iniciativa para implementar otras. Además, esperamos que la mesa directiva haya asumido la responsabilidad de garantizar que el personal haga un seguimiento de las iniciativas de implementación porque se comprometió en su carta de respuesta formal a abordar todas las recomendaciones.

Cuando le preguntamos a cada miembro si la mesa directiva había exigido que el personal del distrito controlara el estado de las iniciativas de implementación, nadie afirmó que lo hubiera hecho. La nueva presidente de la mesa directiva declaró que desconocía el motivo por el que la mesa directiva anterior no había exigido que el personal se mantuviera al tanto del estado de implementación del distrito. Si la mesa directiva comenzara a mantenerse al tanto del estado de las recomendaciones pendientes, podría controlar el progreso del distrito para resolverlas de inmediato. De acuerdo con la nueva presidente, la mesa directiva tiene la intención de abordar las recomendaciones pendientes del FCMAT, aunque no está segura de cuánto tiempo tomaría su implementación. Al priorizar la implementación de las recomendaciones restantes, la mesa directiva puede demostrarle a la comunidad su compromiso continuo para mejorar su gobernanza de las operaciones del distrito.

La mesa directiva y el distrito no han brindado el apoyo adecuado al Comité de Supervisión de Bonos de los ciudadanos

Al no brindarle apoyo oportuno al Comité de Supervisión de Bonos de los ciudadanos del distrito de forma continua, la mesa directiva ha menoscabado la capacidad del comité para informarle al público sobre los gastos de los fondos de bonos y para garantizar que dichos fondos se utilicen solo para fines aceptables. Las leyes estatales exigen que la mesa directiva le brinde al comité de bonos asistencia técnica y administrativa para concretar el objetivo del comité y recursos suficientes para publicar sus conclusiones. Como la naturaleza de esta asistencia involucra responsabilidades del personal del distrito, esperaríamos que la mesa directiva haga responsable al distrito por responderlas solicitudes del comité de bonos. No obstante, la falta de respuesta del distrito a muchas de esas solicitudes nos lleva a concluir que la mesa directiva no lo hizo.

Analizamos una selección de minutas de reuniones del comité de bonos desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, y detectamos que los miembros del comité solían pedir asistencia técnica y apoyo del distrito y de su administrador de programas, Del Terra. Sin embargo, el distrito no pudo proporcionar pruebas de que había brindado asistencia específica relacionada con 8 de las 12 solicitudes que analizamos. Por ejemplo, el comité de bonos le solicitó al personal del distrito, durante una reunión de febrero de 2018, que entregara un informe de gastos relacionados con bonos en el que se compararan los costos proyectados y los reales del año académico 2016–2017. Sin embargo, de acuerdo con el presidente del comité de bonos de ese momento, ni Del Terra ni el personal del distrito le entregaron al comité de bonos el informe solicitado. La política del distrito no exige que su personal lleve registros de asistencia o del apoyo que le brindan al comité de bonos. Asimismo, el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales nos informó que, aunque les brindó a los miembros del comité apoyo técnico general, no llevó registros de forma continua en los que se describiera el apoyo técnico que se le brindó al distrito en respuesta a las solicitudes del comité. En consecuencia, el distrito no puede demostrar que le brindó el apoyo correspondiente al comité de bonos.

El distrito no pudo proporcionar pruebas de que había brindado asistencia específica al comité de bonos en relación con 8 de las 12 solicitudes que analizamos.

Las leyes estatales exigen que el distrito lleve a cabo auditorías anuales independientes de desempeño y de finanzas de sus fondos de bonos escolares Measure J para garantizar que utilice esos fondos solo para fines legítimos. Las leyes también autorizan que el comité de bonos analice esos informes de auditoría como parte de su función de supervisión, y exige que el distrito le entregue copias de los informes al comité de bonos para el 31 de marzo del año siguiente al año fiscal de la auditoría. Asimismo, el comité de bonos debe emitir un informe sobre los resultados de sus actividades de supervisión al menos una vez por año, y este informe también podrá incluir la respuesta del comité a las auditorías. Aunque el distrito entregó los informes de auditoría de los años fiscales 2014–2015 y 2015–2016 al comité de bonos dentro de la fecha límite obligatoria, no cumplió con esta fecha para los informes del año fiscal 2016–2017.

El distrito proporcionó un borrador de esos informes a tiempo para la reunión del comité de bonos de mayo de 2018, pero no le entregó las versiones finales al comité para abril de 2019 porque la mesa directiva nunca aprobó estas auditorías. El comité de bonos le advirtió a la mesa directiva en su informe anual de 2017 que solo podía proporcionar una respuesta provisoria a las auditorías y que la respuesta podría cambiar si hubiera revisiones de los informes de auditoría, como divulgaciones adicionales sobre el uso de los fondos de bonos del distrito. La nota del comité de bonos demuestra que necesita recibir los informes de auditoría finales de forma oportuna a fin de asegurar que tiene suficiente información para llevar a cabo la supervisión.

Asimismo, el distrito no lleva registros suficientes para determinar si los miembros del comité de bonos cumplen con los requisitos legales de la composición de miembros. Como hablamos en «Introducción», las leyes estatales exigen que el comité de bonos incluya representantes de diferentes grupos, como un miembro de una organización de ciudadanos mayores y uno de una organización de contribuyentes. Analizamos una selección de postulaciones de personas que se desempeñaron en el comité desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 y detectamos que el distrito no conservó pruebas de respaldo para demostrar cómo determinó que esas personas cumplían con las calificaciones para representar a esos dos grupos. Por ejemplo, un postulante de 2017 no identificó en su postulación que era miembro de una organización de contribuyentes, a pesar de que se lo designó como representante de la organización de contribuyentes del comité de bonos. El distrito no pudo brindarnos pruebas que respalde esta designación. En consecuencia, el distrito no tiene garantía de que el comité represente a todo el electorado obligatorio.

Recomendaciones

Cuerpo legislativo

Para asegurar que las mesas directivas de los distritos escolares conozcan los principios éticos y las leyes que los funcionarios públicos deben cumplir, el cuerpo legislativo debería modificar las leyes estatales a fin de exigir que los miembros de dichas mesas directivas que perciban una remuneración por sus servicios reciban una capacitación sobre ética cada dos años.

Mesa Directiva

Para cumplir con la política del distrito y mejorar la transparencia, la mesa directiva debería trabajar con el personal del distrito a fin de evaluar las propuestas de estudios jurídicos contra criterios la próxima vez que contrate a un consejero jurídico. Asimismo, la mesa directiva debería informar de forma pública los resultados de su evaluación.

Para asegurar que brinda una dirección estratégica clara para el distrito, la mesa directiva debería elaborar una visión y establecer metas para el distrito para noviembre de 2019, y controlar con regularidad el progreso hacia el logro de estas metas, según lo exige la política del distrito.

A fin de brindar transparencia adicional y asegurar que su desempeño cumpla con las necesidades del distrito, la mesa directiva debería llevar a cabo una autoevaluación anual para noviembre de 2019 y publicar los resultados.

Para aumentar la responsabilidad de la mesa directiva y garantizar la erogación prudente de los fondos del distrito, la mesa directiva debería implementar procedimientos para agosto de 2019 en los que se exija que los miembros documenten en sus solicitudes de reembolso cómo sus viajes cumplen con la política del distrito.

Con el fin de mejorar la estabilidad organizativa y aumentar la transparencia, la mesa directiva debería cumplir con la política del distrito relacionada con otras prácticas operativas, como designar un nuevo presidente de la mesa directiva solo durante su reunión organizativa anual, a menos que por política se requiera hacerlo de otra manera, y limitar las prórrogas de las horas de finalización de las reuniones de la mesa directiva a una sola instancia por reunión.

A fin de evaluar si el desempeño de la superintendente cumple con las expectativas de la mesa directiva, este último debería entregarle de forma oportuna evaluaciones de desempeño anuales en un formato adecuado. Asimismo, el Departamento de Recursos Humanos del distrito debería tener copias de estas evaluaciones.

Para demostrar su compromiso con la mejora de su gobernanza de las operaciones del distrito, la mesa directiva debería ordenar de inmediato que el personal del distrito realice un seguimiento de la implementación de las recomendaciones pendientes del informe de auditoría del FCMAT y la priorice. La mesa directiva también debería ordenar que el personal analice las recomendaciones relacionadas con sus contratos rescindidos con Del Terra, identifique aquellas que seguirán siendo relevantes después de la designación de un nuevo administrador de construcciones y un

nuevo administrador de programas, e implemente políticas para fortalecer el control que ejerce el distrito de esos contratistas. La mesa directiva debería controlar el estado de las recomendaciones para garantizar su implementación.

A fin de asegurar que el comité de bonos reciba la asistencia que solicita del distrito para llevar a cabo sus tareas de supervisión, la mesa directiva debería crear una política para agosto de 2019 en la que se exija que el personal del distrito documente la asistencia que le brinda al comité de bonos, y le informe con regularidad a la mesa directiva acerca de la naturaleza y la frecuencia de esta asistencia.

Distrito

Para reforzar los principios éticos, las leyes y las políticas con los que la mesa directiva debe cumplir, el distrito debería establecer una política para julio de 2019 a fin de brindarles a los miembros de la mesa directiva una capacitación cada dos años sobre ética, la transparencia gubernamental aplicable, los requisitos de los conflictos de intereses y las políticas del distrito.

Con el fin de asegurar que el comité de bonos reciba de forma oportuna y precisa información sobre las auditorías anuales de los fondos de bonos del distrito, este último debería comenzar de inmediato a controlar el progreso de las auditorías y priorizar su finalización dentro de los nueve meses posteriores al final de cada año fiscal.

Para asegurar que el comité de bonos incluya representantes de todo el electorado obligatorio, el distrito debería comprobar y documentar la representación de los miembros del comité que la mesa directiva designe.

Página en blanco insertada solo para fines de reproducción.

OTRAS ÁREAS QUE ANALIZAMOS

Para abordar los objetivos de auditoría que aprobó el comité de auditoría, también analizamos las áreas que se detallan en la tabla 4. Esta tabla indica los resultados de nuestro trabajo en estas áreas y cualquier recomendación asociada que no aparezca en otras secciones de este informe.

Tabla 4
Otras áreas que analizamos como parte de esta auditoría

Costos de emisión de bonos
El distrito infringió las leyes estatales y su propia política al no divulgar de manera pública la información sobre costos después de emitir bonos de obligación general para financiar la mejora de sus escuelas, lo que limita la transparencia ante el público. Un bono de obligación general es un instrumento de deuda con aprobación del votante que el distrito puede emitir; se paga con los ingresos provenientes de impuestos gravados sobre bienes dentro de los límites del distrito. La ley estatal exige que la mesa directiva presente el costo real del distrito de una venta de estos bonos en su próxima reunión pública programada posterior a la venta, un requisito que también establece la política del distrito. Los costos reales del distrito por la emisión de bonos incluyen los honorarios que se pagan a su abogado de declaración de bonos, su asesor financiero y sus consultores, su asesor suscriptor de bonos y la agencia de evaluación. Para uno de los tres bonos de obligación general que el distrito emitió desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, el asesor financiero del distrito presentó como corresponde en la reunión obligatoria de la mesa directiva los costos reales de $239,000 por la emisión de bonos de $32.4 millones. Sin embargo, la mesa directiva no presentó información sobre los costos reales en las reuniones posteriores a las otras dos emisiones de bonos, que dieron un total de $21.1 millones. Cuando preguntamos por qué la mesa directiva no divulgó la información sobre los costos reales de aquellas dos emisiones de bonos, el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales afirmó que no estaba al tanto del requisito legal para hacerlo, aunque la política del distrito lo establece con claridad. Aunque afirmó que el distrito confiaba en su asesor de bonos y su asesor financiero para cumplir con todos los requisitos de bonos, determinamos que este requisito especial no estaba declarado de manera explícita en el contrato del distrito con su asesor financiero. Asimismo, advirtió que trabaja con el asesor cuando el distrito emite bonos y analiza el contrato del distrito con él a fin de determinar qué información debería brindarle el asesor al distrito. No obstante, incluso sin conocer los requisitos legales pertinentes, el personal del distrito debería haber estado familiarizado con la política del distrito y haber asegurado que ni el asesor ni la mesa directiva divulgaron información sobre costos. ***Recomendación*** *Para cumplir los requisitos de las leyes estatales y de la política del distrito con respecto a presentación de la información sobre costos reales de las ventas de bonos, el distrito debería garantizar que la mesa directiva brinde esta información después de cada emisión futura de bonos. Si el distrito desea confiar en su asesor financiero para presentar esta información, debería modificar su contrato con el asesor a fin de exigirle de forma explícita que lo haga.*

continúa en la página siguiente . . .

Contratos de reparaciones de emergencia

La mesa directiva aprobó una resolución en la que se le otorga al personal del distrito la facultad de celebrar contratos a fin de llevar a cabo reparaciones de emergencia después de un incendio en una escuela del distrito en febrero de 2016. Las leyes estatales permiten que la mesa directiva delegue la responsabilidad de otorgar contratos de emergencia al personal del distrito; y en una reunión extraordinaria de la mesa directiva de marzo de 2016, los cinco miembros aprobaron una resolución mediante la que se declaraban condiciones de emergencia en esa escuela y se autorizaba al distrito a otorgar un contrato de reparaciones sin solicitar propuestas de varias empresas. El personal del distrito utilizó esta facultad para celebrar un contrato con HARBRO of Northern California, Inc. (en adelante, «HARBRO»), una empresa que se especializa en restauración de bienes y servicios de emergencia. No obstante, el distrito después reconoció que el contrato tenía términos que eran potencialmente desfavorables para este.

El director de Mantenimiento del distrito otorgó el contrato de $525,000 en representación del distrito a HARBRO, con el que había estado empleado antes de ir a trabajar al distrito. Aunque reconoció la conexión y la superintendente estaba al tanto de este contrato, esta situación aún crea la apariencia de un posible favoritismo hacia el contratista. Asimismo, cuando el distrito celebró el contrato, el director de Mantenimiento utilizó en principio el formulario de contrato de servicio del contratista como el documento de contrato formal en lugar de los formularios de contrato estándar del distrito para las obras de reparación y construcción. Más tarde, el distrito firmó un nuevo acuerdo en mayo de 2016 con los propios formularios del distrito.

De acuerdo con un memorando legal que el consejero jurídico del distrito preparó durante el período del contrato, el formulario de contrato de servicio del contratista no incluía varias disposiciones que la política de la mesa directiva exige, y también contenía términos no estándar que eran potencialmente desfavorables para el distrito. Detectamos que el contrato carecía de una cláusula de no discriminación, de una cláusula de conflictos de intereses y de un monto de contrato máximo que no se podía exceder, lo que dejó al distrito sin la garantía de que el contratista cumpliría con la política del distrito o de que la obligación del distrito se limitaría a un monto específico. El superintendente auxiliar de Servicios Comerciales reconoció que este acuerdo de contratación era problemático, y afirmó que si hubiera surgido un problema antes de celebrar el nuevo acuerdo con el formulario estándar, el distrito hubiera tenido que buscar asesoramiento legal para resolverlo.

También determinamos que el distrito carece de políticas o procedimientos que aborden los requisitos de contratación en condiciones de emergencia. El director de Mantenimiento indicó que usó el formulario de contrato de servicio de HARBRO porque no estaba al tanto de qué formulario adecuado utilizar para servicios de reparación de emergencia, y que en un principio había anticipado que la naturaleza de esos servicios no generarían un proyecto grande. Afirmó que el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales de ese momento le pidió usar con posterioridad el formulario estándar del distrito después de darse cuenta de que HARBRO no completaría sus servicios tan pronto como se esperaba. Aunque la superintendente expresó que confiaba en ese superintendente auxiliar anterior para que garantizara que el distrito cumpliera con los requisitos legales y de la política, ella es la responsable final de asegurarse que su personal cumpla con esos requisitos.

Recomendación

Para garantizar que el personal del distrito tenga una orientación adecuada al otorgar contratos en condiciones de emergencia, el distrito debería crear e implementar para noviembre de 2019 políticas y procedimientos en los que se describa el protocolo de otorgamiento de contratos de emergencia, lo que incluye el uso de los formularios de contratación estándar del distrito. El distrito también debería capacitar al personal para que cumpla con estas políticas y procedimientos.

Represalias

El comité de auditoría nos ordenó determinar, en la medida de lo posible, si la mesa directiva o sus miembros interfirieron con los empleados que hubieran proporcionado información para ayudar en investigaciones o que hubieran ejercido sus derechos de conformidad con las leyes sobre denunciantes aplicables, hicieron que otros interfirieran con dichos empleados o tomaron represalias contra ellos. Para abordar este objetivo, entrevistamos a personal clave y a miembros de la mesa directiva, analizamos los expedientes de 12 miembros del personal del distrito anteriores y actuales que han o habían tenido contacto frecuente con la mesa directiva, y revisamos las instrucciones del jurado civil del estado ante represalias a denunciantes. Dentro de los expedientes de personal, no identificamos ninguna documentación de medidas de empleo adversas, como una baja de categoría o la finalización del empleo, que pudieran constituir represalias por actividades de denunciantes o por ayudar en una investigación.

Sin embargo, advertimos que el tribunal superior del condado de Santa Clara emitió una orden de restricción civil contra un miembro de la mesa directiva en 2018 después de concluir que había amenazado a la superintendente con violencia durante una sesión cerrada en agosto de 2018 en la que hubo un debate sobre los contratos del distrito con Del Terra. Esta persona ya no es miembro de la mesa directiva desde diciembre de 2018. Los tribunales han determinado que el acoso de este tipo puede ser una medida de empleo adversa por la cual un empleado puede presentar un reclamo por represalias a denunciantes. Asimismo, antes de esta sesión cerrada, la superintendente le había informado a la mesa directiva en 2016 acerca de varias violaciones potenciales de las leyes y de la política del distrito relacionadas con los contratos de Del Terra. En función de estas decisiones judiciales, la cronología de los eventos, y los hechos y las circunstancias relacionados, creemos que un juez o un jurado podrían determinar de forma razonable que las amenazas del miembro de la mesa directiva estaban motivadas, al menos en parte, por actividades de denunciantes relacionadas con el contrato de Del Terra. Sin embargo, sin una audiencia completa ni un testimonio bajo juramento, no nos es posible determinar si todos los elementos de un reclamo por represalias se hubieran cumplido.

Por último, otros empleados del distrito nos informaron que se habían sentido incómodos o insultados por las medidas de miembros de la mesa directiva. Dicha conducta de parte de miembros de la mesa directiva es contraria a la política del distrito sobre sus estándares de gobernanza, lo que exige que los miembros de la mesa directiva establezcan una cultura organizativa positiva, operen abiertamente con confianza e integridad, ejerzan la gobernanza de forma digna y profesional, y traten a todos de manera civilizada y respetuosa.

Recomendación

Para reforzar los estándares de gobernanza que la política del distrito les exige cumplir a los miembros de la mesa directiva, este debería elaborar un código de conducta para que sus miembros cumplan y adopten en una reunión pública para julio de 2019. La mesa directiva debería revisar y actualizar este código de conducta cada año según sea necesario para ratificar su compromiso con los estándares de gobernanza del distrito.

Llevamos a cabo esta auditoría bajo la facultad que se le otorga a la auditora del estado de California según el artículo 8543 y siguientes del Código de Gobierno y de conformidad con los estándares de auditoría gubernamentales generalmente aceptados. Esos estándares exigen que planifiquemos y llevemos a cabo la auditoría para obtener pruebas suficientes y adecuadas a fin de brindar un fundamento razonable para nuestras conclusiones en función de nuestros objetivos de auditoría que se especifican en la sección «Alcance y metodología» del informe. Creemos que la evidencia obtenida brinda un fundamento razonable para nuestras conclusiones en función de nuestros objetivos de auditoría.

Atentamente.

Elaine M. Howle

ELAINE M. HOWLE, contadora pública
Auditora estatal de California

Fecha: 23 de mayo de 2019

APÉNDICE A

Alcance y Metodología

El comité de auditoría le solicitó a la auditora del estado de California que analice el cumplimiento del distrito de las leyes y las políticas relacionadas con su gobernanza, sus operaciones y sus prácticas de contratación. Específicamente, el comité de auditoría nos ordenó revisar si las medidas de la mesa directiva cumplían con las leyes y las reglamentaciones aplicables, y si las prácticas de contratación del distrito cumplían con las leyes, las reglamentaciones y las mejores prácticas aplicables. La tabla A enumera los objetivos que el comité de auditoría aprobó y los métodos que usamos para abordarlos.

Tabla A
Objetivos de la auditoría y métodos que se utilizaron para abordarlos

	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	MÉTODO
1	Analizar y evaluar las leyes, las reglas y las reglamentaciones que sean significativas para los objetivos de la auditoría.	Se revisaron leyes y reglamentaciones relevantes aplicables a la gobernanza, las operaciones y las prácticas de contratación del distrito.
2	Analizar las medidas de la mesa directiva de los últimos cinco años y, para una selección de 10 medidas por año, hacer lo siguiente: a. Determinar si la mesa directiva cumplió con las leyes y las reglamentaciones aplicables, lo que incluye a título ilustrativo la Ley de Reforma Política. b. Determinar si esas medidas tuvieron o pudieron haber tenido un impacto negativo en la estabilidad financiera del distrito. c. Determinar si esas medidas tuvieron o pudieron haber tenido un impacto negativo en la estabilidad administrativa y programática del distrito o en su capacidad para prestar los servicios educativos estudiantiles requeridos.	• Se seleccionaron con criterio 50 medidas de la mesa directiva desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018. En función de nuestro análisis de las medidas y de los asuntos relacionados con la gobernanza de la mesa directiva, seleccionamos más medidas para analizar desde el año fiscal 2016–2017 hasta el 2017–2018 que de los otros tres años fiscales. • Se determinó si cada una de las 50 medidas de la mesa directiva seleccionadas cumplía con la política del distrito relevante, los requisitos de la Ley de Reforma Política y demás leyes estatales pertinentes. • Se realizaron entrevistas a personal del distrito y a asesores financieros sobre el impacto de las medidas de la mesa directiva en la estabilidad financiera y operativa del distrito, y en los servicios que les brinda a los estudiantes. • Se analizó si las medidas de la mesa directiva afectaron de forma negativa la estabilidad administrativa y programática del distrito o su capacidad para prestar los servicios educativos requeridos a estudiantes. No detectamos ningún impacto considerable en estas áreas.
3	Determinar si alguno de los miembros de la mesa directiva ha tomado iniciativas para interferir en las operaciones del distrito, malversar fondos, o emitir contratos o pagos de contratos que infrinjan las leyes aplicables.	• Se entrevistó a personal del distrito y se analizaron los procesos del distrito para aprobar y emitir pagos. • Se evaluó una selección de 20 pagos desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 para determinar si el distrito cumplía sus procesos, obtenía las aprobaciones correspondientes y mantenía pruebas de que era adecuado emitir el pago. • Se llevaron a cabo trabajos adicionales relacionados con la emisión de contratos de la mesa directiva como parte del objetivo 7. • Nuestro análisis no detectó prueba alguna de que los miembros de la mesa directiva hubieran tomado iniciativas para interferir con las operaciones del distrito al malversar fondos o al emitir pagos en violación de las leyes aplicables.

continúa en la página siguiente . . .

	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	MÉTODO
4	Ante una selección de decisiones de empleo relacionadas con la superintendente y con cualquier otro miembro del personal del distrito que dependiera directamente de la mesa directiva, determinar si las medidas de este (si hubiera) eran congruentes con las leyes de empleo aplicables y se cumplían.	• Se analizó una selección de 8 decisiones de empleo relacionadas con la superintendente y con otros miembros de la gerencia a fin de determinar si las medidas de la mesa directiva cumplían con las leyes estatales aplicables. Descubrimos que las medidas de la mesa directiva cumplían con las leyes de empleo aplicables. • Se revisaron los requisitos del contrato de la superintendente en cuanto a las evaluaciones de desempeño y se analizó el cumplimiento de estos requisitos por parte de la mesa directiva. • Se entrevistó a la superintendente y a la presidente de la mesa directiva para obtener sus perspectivas.
5	Evaluar el cumplimiento de la mesa directiva de la ley Brown con respecto a la emisión de avisos y a la realización de reuniones ordinarias abiertas y reuniones con sesiones cerradas.	Se entrevistó al personal del distrito y se analizó una selección de 20 reuniones ordinarias de la mesa directiva desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 para corroborar si cumplían con los requisitos de la ley Brown sobre la publicación de órdenes del día, la descripción de los temas de las sesiones cerradas y la divulgación en una sesión abierta de las medidas que se tomaron en ellas.
6	Ante una selección de medidas financieras de la mesa directiva durante los últimos cinco años, determinar si la conducta de los miembros de la mesa directiva, lo que incluye a título ilustrativo sus acuerdos con empresas financieras municipales (como suscriptores, asesores financieros, asesores de bonos o contratistas de la construcción) cumplían con las leyes de ética y bonos aplicables.	• Se analizaron 7 medidas financieras como parte del trabajo que describimos en el objetivo 2, en donde revisamos 50 medidas de la mesa directiva. • Se seleccionaron y analizaron con criterio otras 3 medidas financieras adicionales para determinar si la conducta de los miembros de la mesa directiva cumplía con las leyes de ética y bonos aplicables. En total, analizamos 53 medidas de la mesa directiva.
7	Ante una selección de contratos de construcción, de servicios legales y de servicios de administración de programas de bonos, determinar si la solicitud, el otorgamiento y el control de los contratos cumplían con las leyes, las reglamentaciones y las mejores prácticas aplicables relacionadas con los conflictos de intereses y las prácticas municipales de contratación.	• Se seleccionaron con criterio 10 contratos de construcción, de servicios legales y de servicios de administración de programas de bonos para determinar si la solicitud, el otorgamiento y el control de los contratos cumplían con las leyes, las reglamentaciones y las mejores prácticas aplicables. • Se analizaron presentaciones del formulario 700 desde 2013 hasta 2017 de todos los miembros de la mesa directiva y de personal del distrito seleccionado para determinar si alguna de estas personas tenía conflictos de intereses. No identificamos ningún interés financiero que descalificaría a alguna de estas personas. • Se entrevistó a la superintendente y a demás personal del distrito para obtener sus perspectivas.
8	Determinar si la mesa directiva difundió información precisa a los contribuyentes sobre la aprobación de bonos; su venta; el uso de fondos provenientes de ellos; o la emisión, la venta o el uso de certificados de participación.	• Se analizaron las seis emisiones de bonos que el distrito hizo desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 para determinar si la mesa directiva había difundido información precisa a los contribuyentes. • Se analizaron los estados financieros auditados del distrito y se confirmó con su personal que el distrito no emitió certificados de participación (instrumentos de financiación que permiten que los inversores compren acciones de ingresos por arrendamientos de un programa) desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018. El distrito emitió estos certificados en 2010, lo que se encuentra fuera de nuestro período de auditoría.
9	Determinar si la mesa directiva cumplió con las leyes, las reglamentaciones y las políticas aplicables al realizar designaciones para la implementación y la operación del comité de bonos, o para su supervisión.	• Se analizaron las designaciones que la mesa directiva hizo para el comité de bonos desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 a fin de determinar si cumplió con las leyes, las reglamentaciones y las políticas aplicables. • Se analizó una selección de minutas de la mesa directiva y todos los informes anuales desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018 para determinar si la mesa directiva le brindó el apoyo técnico y los recursos adecuados al comité de bonos según las leyes estatales. • Se entrevistó al expresidente del comité de bonos para obtener su perspectiva acerca de la suficiencia de la ayuda que la mesa directiva le brindó al comité de bonos.

	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	MÉTODO
10	En la medida de lo posible, determinar si la mesa directiva, sus miembros o su personal interfirieron con los empleados que hubieran ejercido sus derechos de conformidad con las leyes sobre denunciantes aplicables o que hubieran proporcionado información para ayudar en investigaciones o revisiones, hicieron que otros interfirieran con dichos empleados o tomaron represalias contra ellos, lo que incluye cualquier investigación de parte de la Comisión de Bolsa y Valores de EE. UU. o el fiscal general del condado de Santa Clara.	• Se entrevistó a los cinco miembros de la mesa directiva y se obtuvieron sus perspectivas sobre sus comunicaciones con el personal del distrito, sus conocimientos acerca de cualquier reclamo de denunciantes por parte del personal, y la colaboración de este último en diversas investigaciones y revisiones del distrito por parte del condado y de otras entidades. • Se entrevistó a empleados clave del distrito para obtener su perspectiva acerca de si creían que miembros de la mesa directiva les habían aplicado represalias. • Se analizaron los expedientes de 12 miembros del personal actuales y anteriores que tenían una interacción frecuente con la mesa directiva para determinar si cualquier medida del personal parecía una represalia.
11	Determinar si, durante los últimos tres años, la mesa directiva estuvo en desacuerdo con cualquier conclusión o recomendación del FCMAT, de la oficina del condado o del informe del gran jurado civil del condado de Santa Clara de 2017–2018, y si este desacuerdo pudo haber menoscabado la capacidad del distrito para cumplir las necesidades de sus estudiantes.	• Se analizaron las respuestas de la mesa directiva al informe de auditoría del FCMAT, al informe del gran jurado civil y a las cartas de presupuesto de la oficina del condado para determinar si la mesa directiva no estaba de acuerdo con las conclusiones o las recomendaciones de dichos informes. • Se evaluó el progreso del distrito para implementar las recomendaciones del informe de auditoría del FCMAT. • Se entrevistó al personal de la oficina del condado así como al equipo de peritos fiscales y al asesor fiscal que designó esa oficina para determinar si el desacuerdo de la mesa directiva con respecto a alguna de estas conclusiones o recomendaciones pudo haber menoscabado la capacidad del distrito para cumplir las necesidades de sus estudiantes.
12	Analizar y evaluar cualquier otro asunto significativo para la auditoría.	• Ante una selección de 10 reuniones extraordinarias de la mesa directiva desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018, se evaluó el cumplimiento del distrito de los requisitos de la ley Brown sobre la emisión de avisos de reuniones extraordinarias y la limitación de los temas que se debaten en ellas a los que figuran en el orden del día. • Ante cada reunión de la mesa directiva que el distrito llevó a cabo desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018, se determinó si la mesa directiva había obtenido cuórum y, en caso negativo, si había tomado medidas de forma inadecuada. • Se obtuvieron registros de pagos de cada miembro de la mesa directiva desde el año fiscal 2015–2016 hasta el 2017–2018, y se evaluó si el distrito había ajustado como corresponde el pago a los miembros de la mesa directiva en función de sus ausencias a las reuniones.

Fuente: Análisis de la solicitud de auditoría del Comité de Auditoría número 2018-131, y de la información y la documentación que se identifica en la columna de la tabla titulada «Método».

Evaluación de la confiabilidad de los datos

Al llevar a cabo esta auditoría, obtuvimos datos electrónicos relacionados con determinados documentos de contratos del sistema financiero del distrito, eFinance Plus de SunGard. La Oficina de Control y Fiscalización del gobierno de los Estados Unidos, cuyos estándares debemos cumplir por reglamento, nos exige evaluar que cualquier información procesada por computadora que usemos para respaldar nuestras conclusiones o recomendaciones sea suficiente y adecuada. Detectamos que el distrito no lleva un repositorio centralizado de documentos para las copias impresas que respaldan estos documentos de contratos. En cambio, almacena estos documentos en uno de seis lugares posibles, incluso en un sitio externo de uno de sus contratistas. Para evaluar estos datos, llevamos a cabo procedimientos de verificación

de conjuntos de datos y entrevistamos a personal clave con conocimientos sobre los datos. Debido al fragmentado sistema de almacenamiento de documentos que se describe con anterioridad, no pudimos completar las pruebas de integridad de estos datos, por lo que tienen una confiabilidad indeterminada a los efectos de nuestra auditoría. A pesar de esto, llevamos a cabo pruebas de precisión limitada para obtener ciertas garantías de la precisión de estos datos y no detectamos inexactitudes.

También obtuvimos del sitio web del distrito una lista de reuniones de la mesa directiva desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018. Descubrimos que el distrito no lleva un inventario completo de las reuniones de la mesa directiva independiente del sitio web que pudiéramos usar para corroborar la integridad de esta lista, lo que nos impidió llevar a cabo pruebas de precisión o de integridad sobre esta lista. Aunque estas limitaciones pueden afectar la precisión de los números y de la información que presentamos, hay pruebas suficientes en total para respaldar nuestras conclusiones y recomendaciones.

APÉNDICE B

Estado de la Implementación de las Recomendaciones del FCMAT

La tabla B identifica las recomendaciones que el FCMAT le presentó al distrito en un informe de auditoría extraordinaria que emitió en junio de 2017. Para cada recomendación, analizamos las medidas del distrito y evaluamos el alcance con el que se implementó la recomendación. Las medidas del distrito posteriores al informe, como la rescisión de sus contratos con Del Terra, hizo que varias recomendaciones no fueran aplicables en este momento. Sin embargo, como ya se habló, el distrito igual necesitará completar el abordaje de estas recomendaciones para que pueda asegurar que sus futuros administradores de programas y de construcciones cumplan con los términos de sus contratos.

Tabla B
Resumen del estado de la implementación de las recomendaciones del FCMAT a marzo de 2019

NÚMERO	DESCRIPCIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
1	El distrito debería cumplir con las mejores prácticas del sector mediante el uso de un proceso de solicitud de calificaciones (request for qualifications, RFQ) o de solicitud de propuestas (request for proposal, RFP) con el fin de obtener servicios de administración de programas y de construcciones.	No se implementó
2	El distrito debería considerar completar una auditoría de desempeño anual más detallada con una nueva empresa de auditoría seleccionada mediante un proceso RFQ o RFP.	No se implementó
3	El distrito debería analizar y actualizar con regularidad las políticas de la mesa directiva y las reglamentaciones administrativas a fin de garantizar que sigan siendo relevantes y reflejen los últimos requisitos legales y los objetivos del distrito.	No se implementó
4	El distrito debería establecer capacitaciones regulares sobre la identificación y la prevención de actividades fraudulentas para todo el personal.	No se implementó
5	El distrito debería asegurarse de que cualquier cambio a los términos y condiciones de contratos, órdenes de compra y otros documentos con los que se aprueben pagos se complete por escrito con las notificaciones correspondientes para el personal y los departamentos.	No se implementó
6	El distrito debería llevar a cabo una reunión de orientación entre las personas que vayan a ocupar puestos comerciales y las que los dejen, lo que incluye a título ilustrativo el superintendente auxiliar y el director de puestos en instalaciones, a fin de garantizar la continuidad en la transición.	No se implementó
7	El distrito tiene prácticas y un mantenimiento de registros incongruentes sobre cuentas a pagar, en especial entre transacciones para las que se exigen licitaciones formales. Por lo tanto, el distrito debería conservar los registros adecuados según lo exija la ley.	No se implementó
8	El distrito debería elaborar un proceso para evaluar a consultores o a contratistas independientes, y si se les debería exigir presentar el formulario 700. El distrito debería obtener el formulario 700 de consultores o de contratistas independientes designados dentro de los 30 días de su fecha de contratación o de finalización del contrato, y de forma anual según corresponda.	No se implementó
9	El distrito debería garantizar que todos los nuevos empleados, consultores y miembros de la mesa directiva elegidos o designados que se encuentren en las clasificaciones designadas por las que se les exija completar el formulario 700 los presenten dentro de los 30 días de ocupar un puesto o de dejarlo, y de forma anual según corresponda.	No se implementó
10	El distrito debería analizar las políticas existentes de la mesa directiva sobre operaciones comerciales y no instructivas, instalaciones y estatutos para tener las referencias existentes sobre deudas o bonos que podrían haberse eliminado en vista de la adopción de una única política integral.	No se implementó

continúa en la página siguiente . . .

NÚMERO	DESCRIPCIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
11	El distrito debería elaborar un proceso y un conjunto de procedimientos para cumplir con la Ley Uniforme de Contabilidad de Costos de Construcción Pública de California (California Uniform Public Construction Cost Accounting Act, CUPCCAA) y para que el personal administre el programa, implementados por Del Terra, si corresponde. Esto debería incluir hojas del estado actualizado y un debate entre el personal y Del Terra sobre el cumplimiento de la CUPCCAA para el año actual y los años venideros.	No se implementó
	Total de recomendaciones del FCMAT que no se implementaron:	**11**
12	El distrito debería exigir que Del Terra entregue de inmediato todos los expedientes y los documentos de proyectos al distrito de forma organizada. De acuerdo con el contrato de administración de programas, Del Terra también debería ayudar al distrito a organizar el sistema de catalogación y la sala de planos.	Se implementó en parte
13	El distrito debería exigir que se le entreguen todos los documentos y los registros correspondientes al desempeño de Del Terra en el proceso de la CUPCCAA.	Se implementó en parte
14	El distrito debería elaborar e implementar un nuevo sistema para numerar e identificar contratos con órdenes de compra.	Se implementó en parte
15	El distrito debería capacitar a toda la gerencia y al personal de Contabilidad, de Comercio y de Compras acerca de este nuevo sistema de seguimiento plurianual, con manuales de capacitación en todos los escritorios.	Se implementó en parte
16	El distrito debería exigir que Del Terra le envíe todos los documentos y los planos al distrito al completar todos los proyectos, incluso los anteriores.	Se implementó en parte
17	El distrito debería establecer una cultura de confianza en el distrito. Dar el ejemplo es esencial para promover una cultura de conducta ética. Los gerentes y los miembros de la mesa directiva directivo deberían demostrar una moral alta y un ejemplo ético al obtener un entendimiento integral de las políticas y los procedimientos operativos establecidos y al cumplir con ellos de forma estricta. Las tareas y las responsabilidades de los miembros del personal de cada departamento se deberían dividir, al igual que las de los empleados auxiliares que tienen la responsabilidad de hacer cumplir las políticas establecidas.	Se implementó en parte
18	El distrito debería garantizar que los empleados estén al tanto de las políticas de la mesa directiva y de que estas se encuentren accesibles para referencia del público y del personal.	Se implementó en parte
19	El distrito debería considerar rescindir el contrato de servicios de administración de construcciones con Del Terra y seleccionar una empresa externa que no esté relacionada con el administrador de programas a fin de proporcionar una responsabilidad de programas adecuada.	Se implementó en parte
20	El distrito debería tomar iniciativas renovadas para obtener la membresía completa del comité de bonos con un mínimo de siete personas y todas las categorías requeridas ocupadas. Incluso sin la membresía completa, se deberían llevar a cabo reuniones trimestrales del comité.	Se implementó en parte
21	El distrito debería asegurarse de que sus funcionarios elegidos, la administración y los empleados designados completen capacitaciones sobre ética con respecto a las funciones y las responsabilidades de los funcionarios públicos en relación con los conflictos de intereses y con la Ley de Reforma Política.	Se implementó en parte
	Total de recomendaciones del FCMAT que se implementaron en parte:	**10**
22	El distrito debería exigir que Del Terra brinde una planilla de estado fechada de todos los proyectos desde el comienzo de los servicios de cierre de la División del Arquitecto Estatal (del Departamento de Servicios Generales de California) que incluya la siguiente información: • Los proyectos originales que necesitan estar certificados (no todos los proyectos del distrito se completaron, lo que genera confusión). • El estado de cada proyecto y si el grupo Del Terra obtuvo la certificación y su fecha. • Una indicación del trabajo de certificación del proyecto en progreso y cualquier problema considerable. Los resultados totales de los proyectos que aún no cuentan con certificación.	Se implementó por completo
23	El distrito debería llevar a cabo reuniones trimestrales del comité de bonos e incluir información financiera y del cronograma detallada.	Se implementó por completo
24	El distrito debería hacer que el comité de bonos le presente a la mesa directiva un informe anual en una reunión ordinaria, con presentaciones de los funcionarios del comité, en lugar del administrador de programas.	Se implementó por completo
25	El distrito debería seleccionar un sistema de seguimiento plurianual (para contratos de servicios, órdenes de compra y honorarios) de un proveedor externo mediante un proceso de selección RFQ/RFP. Del Terra no debería administrar este sistema.	Se implementó por completo
26	El distrito debería exigir que todas las facturas que se envíen para su pago incluyan la referencia o el nombre del proyecto y el código de trabajo antes de efectuar los pagos.	Se implementó por completo

NÚMERO	DESCRIPCIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
27	El distrito debería garantizar que todas las órdenes de compra o los contratos se aprueben antes de que se realice cualquier trabajo.	Se implementó por completo
28	El distrito debería completar el proceso de cierre del proyecto de la escuela primaria de San Antonio con la Oficina de Construcciones de Escuelas Públicas para garantizar que los primeros tres años de pagos de servicios de deudas relacionados con los certificados de participación se puedan hacer con la ayuda estatal que se reciba como un reembolso de este proyecto.	Se implementó por completo*
29	El distrito debería elaborar una estrategia a largo plazo para presupuestar los pagos de servicios de deudas relacionados con los certificados de participación después de que se agote la ayuda estatal del proyecto de Escuelas Primarias de San Antonio.	Se implementó por completo*
30	El distrito debería adoptar una política de administración de deudas escrita e integral y una reglamentación administrativa que cumpla con los requisitos de la Ley del Senado 1029 y de las mejores prácticas publicadas de la Asociación de Funcionarios Financieros Gubernamentales.	Se implementó por completo
	Total de recomendaciones del FCMAT que se implementaron por completo:	**9**
31	El distrito debería solicitar y analizar toda la información sobre el cumplimiento de la Ley de Calidad Ambiental de California, y elaborar un proceso de cumplimiento retroactivo y proactivo.	No aplicable en la actualidad†
32	El distrito debería contratar asesoramiento legal para analizar los tres contratos de servicios de administración de programas y de construcciones que aprobó la mesa directiva a fin de brindarle a la gerencia y al personal del distrito los cambios y las correcciones recomendadas en los contratos para posibles renegociaciones futuras o nuevos contratos. El consejero jurídico debería saber brindarles a los distritos escolares términos sólidos y defendibles que brinden protección legal y una aplicación adecuada de requisitos para el proveedor.	No aplicable en la actualidad†
33	El distrito debería renegociar todos los contratos de Del Terra de manera que incluyan lo siguiente: • Una lista de proyectos sujetos al contrato. • Un monto máximo de los contratos que no se puede exceder, tanto en Measures J como I. • Un cambio a la estructura de honorarios hacia un esquema por hora para el trabajo real efectuado, con la documentación correspondiente (lo que incluye planillas horarias) que acompañe cada factura mensual. • Un requisito para todos los cambios en cuanto a estructura de honorarios, pagos, prórrogas de honorarios y aumentos para que estén por escrito y tengan la aprobación de la mesa directiva antes de que se realice el trabajo y se paguen los honorarios.	No aplicable en la actualidad†
34	El distrito debería exigir que Del Terra cumpla con todas las disposiciones de los contratos y realice todas las entregas al distrito de inmediato, lo que incluye una hoja de estado fechada de todos los proyectos desde el comienzo de los servicios de cierre de la División del Arquitecto Estatal.	No aplicable en la actualidad†
35	Si Del Terra solicita un nuevo contrato, el distrito debería exigir que se obtengan servicios de cierre de la División del Arquitecto Estatal con un proceso de selección RFQ/RFP y no considerar a Del Terra por su desempeño deficiente.	No aplicable en la actualidad†
36	El distrito debería exigir que cualquier contrato nuevo de administración de programas y de construcciones incluya un monto máximo que no se pueda exceder y un esquema por hora para el trabajo real efectuado en lugar de un pago con un monto fijo mensual.	No aplicable en la actualidad†
37	En su renegociación de los contratos de administración de programas, el distrito debería incluir nuevos términos (en este contrato y en el contrato posterior de Measure I de 2016) en los que se exija que Del Terra le entregue al distrito copias completas de todos los archivos de proyectos y programas correspondientes a todos los proyectos actuales y anteriores, y que ayude a organizar un sistema de archivado adecuado con capacitación para el personal del distrito. Esto debería tener lugar en tiempo real para todos los proyectos actuales.	No aplicable en la actualidad†
38	El distrito debería hacer cumplir todos los aspectos del alcance de trabajo de los contratos de administración de programas y de construcciones, lo que incluye informes de todos los programas y proyectos con plantillas estándar para informes de presupuestos y gastos en los que se informe acerca de los fondos del programa, los gravámenes, los gastos y el saldo remanente. En los informes en tiempo real de presupuestos y gastos de proyectos, la información debería incluir el presupuesto original, el presupuesto revisado, los gravámenes, los gastos y el saldo disponible para cada rubro de las categorías típicas de la construcción.	No aplicable en la actualidad†
39	El distrito debería implementar o requerir que los términos contractuales de cualquier contrato futuro de administración de programas y construcciones proporcionen informes de presupuestos y gastos de programas y proyectos de forma mensual.	No aplicable en la actualidad†
40	El distrito debería hacer cumplir los términos de cualquier contrato futuro de administración de programas y construcciones que exijan la presentación y la explicación de informes mensuales de cronogramas: "Cronogramas de proyectos para cada proyecto que incluyan una actualización del desempeño real en comparación con el cronograma de referencia aprobado."	No aplicable en la actualidad†

continúa en la página siguiente . . .

NÚMERO	DESCRIPCIÓN	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN
41	El distrito debería implementar términos contractuales que exijan que Del Terra "elabore y lleve un sistema general de administración financiera de programas de bonos con el personal del distrito en el área contable". Este debería ser un sistema contable de seguimiento de proyectos apto para proyectos plurianuales con varios fondos.	No aplicable en la actualidad†
42	El distrito debería implementar términos contractuales que indiquen que Del Terra debe colaborar con las reuniones del comité de bonos. Esto debería incluir la presentación y el debate en cada reunión de todos los informes de presupuestos y de gastos específicos de cada proyecto y a nivel de programa, lo que incluye una explicación de las hojas de excepciones que muestren los cambios desde la última reunión.	No aplicable en la actualidad†
43	El distrito debería exigir que Del Terra entregue una lista retroactiva (desde 2013) así como una lista vigente de todo el personal clave y del personal de los contratos de administración de programas y construcciones. Si algún miembro del personal trabaja en ambas áreas, se debería incluir el porcentaje de tiempo que se pasa en cada uno. El contrato también debería incluir la definición de "personal clave".	No aplicable en la actualidad†
44	El distrito debería recalcular los honorarios de administración de construcciones para los cuatro proyectos actuales con la estructura de pago por hora de acuerdo con el contrato. Esto exigirá planillas horarias y documentación de respaldo adecuada de Del Terra para corroborar el trabajo realizado y las horas que se deben facturar.	No aplicable en la actualidad†
45	Para su contrato de administración de construcciones, el distrito debería reconciliar los honorarios que se pagaron con los honorarios que se deberían haber pagado y exigir la facturación correcta.	No aplicable en la actualidad†
46	El distrito debería contratar un nuevo consejero jurídico para revisar los contratos de administración de construcciones, y recomendar cambios y correcciones, como deshacerse de términos y definiciones confusos e incoherentes, y cambiar los honorarios porcentuales del monto fijo del 6 % por honorarios por hora para las horas reales trabajadas con un respaldo adecuado de todas las facturas.	No aplicable en la actualidad†
47	El distrito debería renegociar los contratos de administración de programas y de construcciones de Measure J de noviembre de 2016 a fin de que incluyan el alcance de trabajo aprobado que esté en el nuevo contrato Measure I.	No aplicable en la actualidad†
48	El distrito debería incluir honorarios máximos que no se deben exceder en un contrato de administración de construcciones renegociado.	No aplicable en la actualidad†
49	El distrito debería incluir una lista de proyectos en sus contratos Measure J y Measure I de los servicios de administración de programas y de construcciones.	No aplicable en la actualidad†
50	El distrito debería exigir que Del Terra presente informes mensuales de cronogramas de acuerdo con su contrato.	No aplicable en la actualidad†
51	Antes de realizar cualquier pago a contratistas con fondos provenientes de bonos, el distrito debería asegurar todos los documentos o contratos de licitaciones que el grupo Del Terra hubiera preparado y garantizar que los documentos de licitaciones correspondientes estén archivados en el distrito.	No aplicable en la actualidad†
52	El distrito debería ejercer su facultad para cuestionar a empleados y miembros designados de la mesa directiva respecto de actividades externas o de intereses financieros que se incluyen en las secciones 1090 y 1126 del Código de Gobierno.	Ya no es aplicable‡
	Total de recomendaciones del FCMAT que ya no son aplicables:	**22**

Fuente: Informe de auditoría extraordinaria del FCMAT del distrito, la respuesta del distrito al informe del FCMAT, entrevistas con personal del distrito y análisis de la implementación de las recomendaciones del FCMAT por parte del distrito.

Nota: Hicimos ediciones menores a las descripciones de las recomendaciones con fines de estilo y claridad.

* La mesa directiva aceptó todas las recomendaciones en su respuesta formal a la auditoría, excepto las número 28 y 29. A pesar de esto, el distrito implementó por completo esas dos recomendaciones.

† Estas recomendaciones no son aplicables en la actualidad porque se relacionan con los contratos de administración de programas y de construcciones que la mesa directiva ya ha rescindido. Sin embargo, como indica el texto de nuestro informe, el personal del distrito debería analizar estas recomendaciones, determinar cuáles tienen relevancia vigente e implementar políticas para fortalecer la administración del distrito sobre estas áreas en futuros contratos.

‡ Esta recomendación ya no es aplicable porque ninguno de los miembros de la mesa directiva ni los empleados designados que analizamos declararon en sus presentaciones del formulario 700 ningún interés financiero que descalificaría alguna entidad que tenga un contrato con el distrito.

ALUM ROCK UNION ELEMENTARY SCHOOL DISTRICT

2930 Gay Avenue, San José, CA 95127 · Phone: 408-928-6800 · Fax: 408-928-6416 · www.arusd.org

3 de mayo de 2019

Enviado por correo electrónico

Elaine Howle*
Auditora Estatal
Oficina de la Auditora Estatal
621 Capitol Mall, Suite 1200
Sacramento, CA 95814

Re: Informe borrador de la auditora/Respuesta del distrito

Estimada Sra. Howle:

El equipo de gobernanza del distrito, formado por la mesa directiva directivo y la superintendente, ha analizado su informe borrador que hemos tomado con mucha seriedad. Adjuntamos nuestros comentarios y nuestra respuesta a las recomendaciones y las conclusiones que aparecen en su borrador.

Si tiene alguna pregunta, comuníquese conmigo.

Atentamente.

DISTRITO ESCOLAR UNIFICADO DE ALUM ROCK

_____
Hilaria Bauer, Ph.D.
Superintendente

Hilaria Bauer, Ph.D., Superintendent

Board of Trustees: Linda Chavez, President · Ernesto Bejarano, Vice-President
Dolores Márquez-Frausto, Clerk · Andrés Quintero, Member · Corina Herrera-Loera, Member

* Los comentarios de la auditora estatal de California comienzan en la página 69.

ALUM ROCK
UNION ELEMENTARY SCHOOL DISTRICT
2930 Gay Avenue, San José, CA 95127 · Phone: 408-928-6800 · Fax: 408-928-6416 · www.arusd.org

RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA DEL ESTADO

Al distrito unificado de Alum Rock le gustaría agradecer a los auditores del estado por su análisis detallado e integral del distrito y por su recomendación de mejoras. El distrito toma el análisis con seriedad y tiene la firme intención de tomar medidas para implementar sistemas, capacitaciones y prácticas diseñadas para prevenir los tipos de problemas que se han detectado en este informe.

1 Es importante advertir al principio que el período que abarca el informe de auditoría del estado llega hasta diciembre de 2018. Desde ese momento, el distrito ha tenido un cambio significativo y sustancial de directivos en su mesa directiva rector. Estas personas que dan su tiempo y energía para prestar servicio en la mesa directiva rector del distrito escolar unificado de Alum Rock toman sus responsabilidades fiduciarias con seriedad. Algunas recomendaciones de los auditores del estado ya se han implementado como se indica más adelante. El equipo de gobernanza del distrito, que está formado por la mesa directiva rector y la superintendente, tiene el compromiso de trabajar de manera conjunta para implementar las recomendaciones como se indica a continuación.

2 De forma preliminar, el distrito les demostró a los auditores a través de documentación que, a diferencia de las iniciativas y las recomendaciones del personal, la mesa directiva anterior celebró contratos con Leal & Trejo (como consejero jurídico del distrito) y con Del Terra Real Estate Services, Inc. (en lo que respecta a servicios de administración de programas y de construcciones). Debido a los informes encargados por personal y creados por personal (Terry Ryland y June Roño),
3 surgieron las preocupaciones con respecto a los contratos entre el distrito y Del Terra. Se adjunta una copia del informe de Ryland como «Anexo 1». Cuando Roño siguió expresando sus inquietudes sobre el contrato del distrito con Del Terra, su contrato de empleo con el distrito no se renovó.

Esta respuesta tiene el objetivo de abordar la posición del distrito con respecto a las
4 recomendaciones que figuran en el informe borrador de auditoría. Al distrito se le dio poco tiempo para revisar el informe borrador y responder. El distrito se reserva el derecho de presentar una respuesta complementaria después de la emisión del informe final de auditoría.

5 **1. Las recomendaciones generales de la auditora (páginas 5 y 6) son:**

- **Mesa Directiva del distrito:**

  i. Cumplir con las leyes estatales y con sus propias políticas para asegurarse de que se seleccionen los proveedores más calificados de servicios de construcción.
  ii. Solicitar capacitación sobre los requisitos estatales sobre gobernanza y transparencia para agosto de 2019.
  iii. Evaluar si el desempeño de la superintendente cumple con las expectativas de la mesa directiva. La mesa directiva debería entregarle de forma oportuna evaluaciones de desempeño anuales a la superintendente.
  iv. Trabajar con personal del distrito para evaluar propuestas cuando contrate servicios legales.

Hilaria Bauer, Ph.D., Superintendent
Board of Trustees: Linda Chavez, President · Ernesto Bejarano, Vice-President
Dolores Márquez-Frausto, Clerk · Andrés Quintero, Member · Corina Herrera-Loera, Member

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 2 de 8
3 de mayo de 2019

- **Distrito:**

  v. Elaborar procedimientos de control de contratos para noviembre de 2019 a fin de asegurar que sus contratistas cumplan con sus obligaciones.
  vi. Elaborare implementar un proceso para noviembre de 2019a fin de evaluar si el personal contratado debería estar sujeto a los requisitos de la política del distrito sobre la divulgación de intereses financieros.
  vii. Reducir pagos a los miembros de la mesa directiva que no asistan a reuniones de acuerdo con las leyes.
  viii. Brindarles a los miembros de la mesa directiva capacitación sobre ética al menos una vez cada dos años.

1a. Respuesta del distrito:

El distrito advierte que, en la página 3 del informe borrador de auditoría, los auditores declaran que «el distrito no sabe si algunos de los miembros de su personal contratado que desempeñaba funciones clave en el distrito, como el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales, tenían conflictos de intereses porque el distrito no tiene un proceso para identificar a las personas que deberían divulgar sus intereses financieros de conformidad con su política de conflictos de intereses. El puesto contratado era de superintendente auxiliar de Recursos Humanos y no de superintendente auxiliar de Servicios Comerciales. El informe de auditoría estaba equivocado en este punto. Cuando el distrito se dio cuenta de que la persona del puesto contratado no había presentado un formulario de divulgación de conflictos de intereses, le entregó uno de inmediato, y esta lo completó y lo presentó. De hecho, el distrito tiene puestos designados en su código de conflictos de intereses que deben divulgar todos los años sus intereses financieros. El distrito elaborará un proceso para asegurarse de que los responsables de garantizar el cumplimiento con los estatutos de la mesa directiva y el código de conflictos de intereses del distrito estén al tanto de los requisitos de las políticas del distrito y de las leyes estatales. (6)

i. La mesa directiva tiene la firme intención de cumplir los requisitos legales y sus políticas sobre la selección de los proveedores de servicios más calificados, lo que incluye a título ilustrativo servicios de construcción.
ii. La mesa directiva apoya totalmente las capacitaciones cada dos años sobre ética para los miembros de la mesa directiva así como las capacitaciones cada dos años sobre las funciones y las responsabilidades de los miembros de la mesa directiva escolar, lo que incluye a título ilustrativo la necesidad de transparencia en su servicio a la comunidad. (7)
iii. La mesa directiva y la superintendente establecerán metas para esta última y llevarán a cabo una revisión de desempeño anual del progreso de la superintendente con respecto a dichas metas de forma oportuna. La mesa directiva elaborará metas para el año y, luego, creará metas en conjunto para la superintendente que estén alineadas con las metas de la mesa directiva.
iv. La mesa directiva y la superintendente actualmente trabajan de manera conjunta para evaluar propuestas de servicios legales y llevarán a cabo entrevistas de potenciales consejero jurídico en una reunión de la mesa directiva programada para el 6 de mayo de 2019. La mesa directiva considerará la adopción de políticas que guiarán nuestras futuras medidas tanto para ocupar puestos en la mesa directiva como para seleccionar un consejero jurídico competente para el distrito.

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 3 de 8
3 de mayo de 2019

v. La División de Servicios Comerciales del distrito elaborará procedimientos de control de contratos a fin de asegurar que los contratistas cumplan con sus obligaciones ante el distrito.

vi. El distrito ha mejorado su proceso de divulgación de conflictos de intereses y controlará de cerca su cumplimiento. Ha solicitado que el personal contratado cumpla con sus requisitos de divulgación de conflictos de intereses. El distrito elaborará procedimientos escritos para delinear el proceso en su totalidad.

vii. La mesa directiva ha adoptado el estatuto de la mesa directiva 9250, que cumple con los requisitos de la sección 35120 del Código de Educación sobre la remuneración de los miembros de la mesa directiva y el requisito de que asistan a una reunión como condición para recibir la remuneración por ella. El estatuto de la mesa directiva 9250 se adjunta como «Anexo 2». Para agosto de 2019, la mesa directiva adoptará además un código de conducta para los miembros de la mesa directiva, y revisará y considerará si el estatuto 9250 se debería reforzar.

viii. La mesa directiva establecerá un comité de revisión de políticas para analizar todas sus políticas a fin de asegurarse de que estén vigentes y de determinar la necesidad de políticas que abarquen nuevas áreas.

2. Recomendaciones de la auditora (páginas 25 a 27) sobre las prácticas operativas y financieras del distrito.

- **Mesa Directiva del distrito:**

i. Cumplir con los requisitos de las leyes estatales y de las políticas de la mesa directiva a fin de seleccionar la empresa más calificada a un precio justo y razonable para que preste los servicios arquitectónicos y de administración de construcciones contratados.

ii. Dictar una política para agosto de 2019 que prohíba la contratación de la misma entidad para que preste servicios de administración de construcciones y de programas.

iii. Exigir que, para agosto de 2019, el personal prepare resúmenes mensuales que informen los montos totales que se pagaron a cada uno de sus contratistas, junto con descripciones del objetivo de dichos pagos, e incluya los resúmenes con las listas de órdenes de pago mensuales que se entreguen a la mesa directiva.

- **Distrito:**

iv. Dejar de usar términos de pago para servicios de administración de programas y de construcciones que basen sus honorarios en un porcentaje de los costos de construcción o de los bonos emitidos.

v. Elaborar procedimientos de control de contratos con funciones y responsabilidades de personal definidas, y conservar pruebas de las iniciativas de control. El distrito también debería capacitar a su personal a fin de que cumpla con estos procedimientos para noviembre de 2019.

vi. Elaborar procedimientos en los que se especifique un lugar designado para que el personal conserve contratos y documentación relacionada, e identificar al personal responsable de asegurar que esos documentos se almacenen de forma adecuada. El distrito también debería capacitar al personal para que cumpla con estos procedimientos para noviembre de 2019.

Hilaria Bauer, Ph.D., Superintendent

Board of Trustees: Linda Chavez, President · Ernesto Bejarano, Vice-President
Dolores Márquez-Frausto, Clerk · Andrés Quintero, Member · Corina Herrera-Loera, Member

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 4 de 8
3 de mayo de 2019

vii. Trabajar con la oficina del condado para asegurar que su nuevo sistema financiero incluya identificadores únicos para documentos de autorización de pagos de contratos para noviembre de 2019.
viii. Elaborar e implementar un proceso para noviembre de 2019 a fin de evaluar si el personal contratado debería estar clasificado como consultor, quien está sujeto al código del distrito para divulgar intereses financieros.
ix. Cumplir de inmediato con su código de conflictos de intereses para asegurar que todas las personas requeridas presenten el formulario 700.

2a. Respuesta del distrito a las recomendaciones de la auditora (páginas 25 a 27):

i. La mesa directiva tiene la firme intención de cumplir con los requisitos legales y sus políticas sobre la selección de los proveedores de servicios más calificados, lo que incluye a título ilustrativo servicios arquitectónicos y de administración de construcciones.
ii. La mesa directiva establecerá un comité de revisión de políticas para llevar a cabo un análisis de todas sus políticas a fin de asegurar que estén vigentes y de determinar la necesidad de políticas que abarquen nuevas áreas, como la prohibición de que la misma entidad preste servicios de administración de programas y de construcciones.
iii. Para julio de 2019, el personal preparará resúmenes mensuales en los que se informen los montos totales que el distrito paga a cada uno de sus contratistas y proveedores.
iv. En la actualidad, el distrito no tiene proyectos de construcción en curso. En caso de que tome un proyecto de construcción en el futuro, no celebrará un contrato de servicios de administración de construcciones o de programas que se basen en un porcentaje de costos de construcción o de bonos emitidos.
iii. En la actualidad, el distrito no tiene proyectos de construcción en curso. En caso de que el distrito tome alguno en el futuro, se asegurará de que los miembros del personal tengan definidas con claridad las funciones y las responsabilidades para controlar los proyectos y documenten sus controles. El distrito elaborará un sistema de control para cada futuro proyecto de construcción específico.
iv. Cuando esté operativo, el distrito utilizará el sistema informático de almacenamiento de documentos de la Oficina de Educación del condado de Santa Clara.
v. El distrito está en proceso de migrar a los sistemas financieros y de nómina de la Oficina de Educación del condado. Trabajaremos con la oficina del condado para establecer identificadores únicos para los documentos de autorización de pagos de contratos.
vi. La aplicación del código de conflictos de intereses del distrito a ”consultores” la determina dicho código y las leyes estatales. Seguiremos asegurándonos de que se cumpla como corresponde.
vii. El distrito cumple con su código de conflictos de intereses y ha exigido que todos los empleados designados presenten un formulario 700. ⑩

3. Recomendaciones de la auditora (páginas 33 y 34) sobre la gobernanza y la transparencia:

- **Mesa Directiva del distrito:**

i. La mesa directiva debería declarar de forma pública si hay cuórum de sus miembros antes de tomar una medida.

ii. Debería solicitar capacitación sobre los requisitos de la ley Brown y otras leyes estatales para agosto de 2019, y cumplir con ellos. También debería garantizar que el consejero jurídico del distrito tenga los conocimientos suficientes como para asesorar de forma adecuada a la mesa directiva acerca de dichos requisitos.
iii. La mesa directiva debería asegurarse de identificar de forma pública a todas las partes involucradas en las negociaciones de bienes inmuebles antes de llevar a cabo sesiones cerradas.

- **Distrito:**

iv. El distrito debería cumplir las leyes estatales y sus políticas reduciendo los honorarios de los miembros de la mesa directiva cuando no asistan a las reuniones.
v. También debería capacitar al personal para agosto de 2019 acerca de los requisitos de tiempo de la ley Brown sobre la publicación de los órdenes del día de las reuniones de la mesa directiva.

3a. Respuesta del distrito a las recomendaciones de la auditora (páginas 33 y 34):

i. La mesa directiva pasa lista a los miembros presentes al comienzo de cada reunión y declara de forma verbal si hay cuórum. Comprende que debe haber al menos tres miembros presentes para que haya cuórum a fin de que la mesa directiva tome medidas. También está al tanto de que los miembros de la mesa directiva podrán participar de forma telefónica en las reuniones, siempre que (1) el orden del día esté publicado en cada lugar donde se encuentren los miembros participantes con al menos 72 horas de anticipación en caso de reuniones ordinarias y 24 horas en caso de reuniones extraordinarias, (2) la mayoría de los miembros de la mesa directiva se encuentre dentro de los límites del distrito, (3) el lugar donde se encuentre cada miembro que participe de forma telefónica esté abierto al público, (4) el orden del día indique que un miembro participará por teléfono y el lugar figure en el orden del día, y (5) la votación se lleve a cabo por lista.
ii. La mesa directiva actual ha recibido capacitación sobre la ley Brown el 28 de febrero de 2019. La mesa directiva repetirá dicha capacitación cada dos años.
iii. La mesa directiva tiene la firme intención de cumplir con todos los aspectos de la ley Brown.
iv. Para agosto de 2019, la mesa directiva considerará la adopción de un código de conducta. Como se mencionó con anterioridad, la mesa directiva tiene un estatuto (9250) que cumple con los requisitos de la sección 35120 del Código de Educación sobre la remuneración de sus miembros. La mesa directiva asegurará el cumplimiento con sus políticas y considerará las modificaciones que puedan ser necesarias en el futuro.
v. El distrito le enseñará a todo el personal sus responsabilidades relacionadas con los requisitos de la ley Brown. Asimismo, establecerá protocolos para el cumplimiento de dicha ley a fin de asegurar que, a medida que cambie el personal, los nuevos empleados estén al tanto de los requisitos legales.

4. Recomendaciones de la auditora (páginas 48 a 50) sobre las prácticas operativas del distrito que cumplen con su política y con otros requisitos.

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 6 de 8
3 de mayo de 2019

- **Mesa Directiva del distrito:**

  i. La mesa directiva debería trabajar con el personal del distrito a fin de evaluar las propuestas de estudios jurídicos contra criterios la próxima vez que contrate a un consejero jurídico. Asimismo, la mesa directiva debería informar de forma pública los resultados de su evaluación.
  ii. La mesa directiva debería elaborar una visión y establecer metas para el distrito para noviembre de 2019, y controlar con regularidad el progreso hacia el logro de esas metas, según lo exija la política del distrito.
  iii. La mesa directiva debería llevar a cabo una autoevaluación anual para noviembre de 2019 y publicar los resultados.
  iv. La mesa directiva debería implementar procedimientos para agosto de 2019 en los que solicite que sus miembros documenten en sus solicitudes de reembolso cómo es que sus viajes cumplen con las políticas del distrito.
  v. La mesa directiva debería cumplir con la política del distrito relacionada con otras prácticas operativas, como designar un nuevo presidente de la mesa directiva solo durante su reunión organizativa anual, a menos que por política se requiera hacerlo de otra manera, y limitar las prórrogas de las horas de finalización de las reuniones de la mesa directiva a una única instancia por reunión.
  vi. El distrito debería entregar de forma oportuna evaluaciones de desempeño anuales de la superintendente en un formato adecuado. El Departamento de Recursos Humanos del distrito debería conservar copias de estas evaluaciones.
  vii. La mesa directiva debería ordenar de inmediato que el personal del distrito realice un seguimiento de la implementación de las recomendaciones pendientes del informe de auditoría del FCMAT y la priorice. También debería ordenar que el personal analice las recomendaciones relacionadas con sus contratos rescindidos con Del Terra, identifique aquellas que seguirán siendo relevantes después de la designación de un nuevo administrador de construcciones y de un nuevo administrador de programas, e implemente políticas para fortalecer el control del distrito sobre esos contratistas. La mesa directiva debería controlar el estado de esas recomendaciones para garantizar su implementación.
  viii. A fin de asegurar que el comité de bonos reciba la asistencia que solicita del distrito para llevar a cabo sus tareas de supervisión, la mesa directiva debería crear una política para agosto de 2019 que exija que el personal del distrito documente la asistencia que le brinda al comité de bonos, y le informe con regularidad a la mesa directiva acerca de la naturaleza y la frecuencia de dicha asistencia.

- **Distrito:**

  ix. El distrito debería establecer una política para julio de 2019 a fin de brindarles a los miembros de la mesa directiva una capacitación cada dos años sobre ética, la transparencia gubernamental aplicable, los requisitos de los conflictos de intereses y las políticas del distrito.
  viii. El distrito debería comenzar de inmediato a controlar el progreso de las auditorías y priorizar su finalización dentro de los nueve meses posteriores al final de cada año fiscal.
  ix. El distrito debería comprobar y documentar la representación de los miembros del Comité de Supervisión de Bonos que la mesa directiva designe.

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 7 de 8
3 de mayo de 2019

4a. Respuesta del distrito a las recomendaciones de la auditora (páginas 48 a 50):

i. En la actualidad, la mesa directiva y el personal del distrito están trabajando juntos para evaluar las propuestas de estudios jurídicos para un consejero jurídico contra criterios específicos. Ambos entrevistarán de manera pública a los estudios jurídicos que sean candidatos a consejero jurídico. La mesa directiva y el personal han establecido criterios para evaluar a los candidatos, como la experiencia específica para representar a distritos de escuelas públicas. La mesa directiva considerará la adopción de una política que establezca un procedimiento a fin de asegurar que el distrito seleccione un consejero jurídico competente para que trabaje para él.

ii. Para noviembre de 2019, la mesa directiva establecerá metas para el distrito y evaluará, al menos de forma anual, el progreso hacia esas metas.

iii. Según se declara con anterioridad, desde diciembre de 2018, el distrito tiene una nuevo mesa directiva que llevará a cabo de forma pública una autoevaluación anual en noviembre de 2019.

iv. Para agosto de 2019, la mesa directiva establecerá procedimientos sobre la obligación de que los miembros documenten su solicitud de reembolso y justifiquen cómo el gasto (incluso los viajes) cumple con la política del distrito.

v. La mesa directiva designó a un nuevo presidente en su reunión organizativa de
(11) diciembre de 2018, de acuerdo con sus políticas. Además, ha adoptado su estatuto 9323, que estipula que su reunión se suspenda hasta las 10:30 p. m. con la posibilidad de una única prórroga por voto mayoritario de la mesa directiva. Se
(3) adjunta una copia del estatuto 9323 como «Anexo 3».

vi. La mesa directiva entregará de forma oportuna evaluaciones anuales de la superintendente según lo que se declara con anterioridad, y garantizará que el proceso sea congruente con el contrato de la superintendente así como con la política.

(12) vii. La mesa directiva y el personal han implementado recomendaciones aplicables del
(3) FCMAT. Consultar el cuadro que se adjunta como «Anexo 4».

viii. Para agosto de 2019, la mesa directiva asegurará que el Comité de Supervisión de Bonos del distrito tenga el apoyo requerido que necesita para desempeñar sus funciones de forma adecuada; asimismo, exigirá informes periódicos sobre el apoyo que se brinde al comité.

- **Distrito:**

(7) ix. Según se declara con anterioridad, el distrito les brindará a los miembros de la mesa directiva una capacitación cada dos años sobre ética, la ley Brown y los requisitos de los conflictos de intereses, así como sobre las políticas del distrito relevantes. La recomendación sugiere que la capacitación sea cada dos años y no dos veces por año.

x. El distrito establecerá un proceso sistemático para controlar el progreso de las recomendaciones de esta auditoría así como de futuras auditorías, y priorizará la finalización dentro de los nueve meses posteriores al final del año fiscal.

xi. El distrito revisará la conformación de su Comité de Supervisión de Bonos para garantizar que la representación de este cumpla con los requisitos legales.

Re: RESPUESTA DEL DISTRITO AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA ESTALAL
Página 8 de 8
3 de mayo de 2019

5. Recomendaciones de la auditora (página 54) sobre otras áreas analizadas como parte de la auditoría. (13)

i. El distrito debería crear e implementar para noviembre de 2019 políticas y procedimientos en los que se describa el protocolo de otorgamiento de contratos de emergencia, lo que incluye el uso de los formularios de contrato estándar del distrito.
ii. El distrito debería capacitar al personal para que cumpla con estas políticas.

5a. Respuesta del distrito a las recomendaciones de la auditora (página 54)

i. El distrito analizará con el personal los requisitos legales para otorgar contratos de emergencia y revisará su formulario de contrato estándar con la asistencia del consejero jurídico para garantizar que cuente con protección.

6. Recomendación de la auditora (página 56) sobre intimidaciones y represalias de la mesa directiva contra empleados del distrito.

i. La mesa directiva debería elaborar un código de conducta para que los miembros de la mesa directiva sigan y adoptarlo en una reunión pública para julio de 2019.
ii. La mesa directiva debería analizar y actualizar este código de conducta cada año según sea necesario para reafirmar su compromiso con los estándares de gobernanza del distrito.

6a. Respuesta del distrito a las recomendaciones de la auditora (página 56)

i. Según se declara con anterioridad, la mesa directiva considerará la adopción de un código de conducta para los miembros de la mesa directiva para julio de 2019.
ii. La mesa directiva analizará el código de conducta adoptado para los miembros de la mesa directiva según se necesite en el futuro.

ADOPTADO POR LA MESA DIRECTIVA DIRECTIVO DEL DISTRITO ESCOLAR UNIFICADO DE ALUM ROCK EN UNA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL 2 DE MAYO DE 2019.

_____
Linda Chavez,
Presidente, Mesa Directiva

Blank page inserted for reproduction purposes only.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA AUDITORA ESTATAL DE CALIFORNIA SOBRE LA RESPUESTA DEL DISTRITO ESCOLAR UNIFICADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA DE ALUM ROCK

A fin de brindar claridad y perspectiva, realizamos comentarios sobre la respuesta del distrito a nuestra auditoría. Los siguientes números corresponden a los que hemos colocado en el margen de la respuesta del distrito.

A efectos de claridad, nuestra auditoría abarca el período desde el año fiscal 2013–2014 hasta el 2017–2018, según se declara en «Alcance y metodología» de las páginas 51 a 53. Aunque nuestro informe incluye algunas referencias a fechas posteriores a este período, se refieren a eventos ulteriores que provienen de la actividad del distrito y de la mesa directiva relacionada con nuestro período de auditoría. ①

La declaración del distrito sobre que su mesa directiva anterior celebró los contratos con Del Terra en contraposición con las iniciativas y las recomendaciones del personal del distrito no es del todo precisa. Según describimos en la página 12, un superintendente auxiliar de Servicios Comerciales anterior recomendó otorgar un contrato de administración de construcciones en mayo de 2014 a Del Terra en función de la experiencia de esa empresa como administradora de programas del distrito. Más tarde, la mesa directiva celebró ese contrato en función de esa recomendación. ②

El distrito entregó cuatro anexos con su respuesta a la auditoría que no se incluyen en nuestro informe. Estos anexos están disponibles para su revisión previa solicitud a nuestra oficina. ③

Como ocurre con todas las auditorías y de conformidad con los estándares generalmente aceptados de auditorías gubernamentales, informamos al distrito a lo largo de la auditoría acerca de nuestras conclusiones y recomendaciones, lo que incluye una conferencia de salida formal en la que el personal del distrito pudo analizar el texto de las conclusiones y las recomendaciones. Asimismo, como ocurre con todas las auditorías, le dimos al distrito cinco días hábiles para analizar el informe borrador y hacer comentarios al respecto. El distrito tendrá oportunidades posteriores para informarnos acerca del estado de su abordaje de nuestras recomendaciones cuando nos entregue sus respuestas a las recomendaciones de la auditoría a 60 días, a seis meses y al año. ④

⑤ Al preparar nuestro informe borrador de auditoría para su publicación, los números de páginas cambiaron. Por lo tanto, los números de página a los que el distrito se refiere en su respuesta no corresponden con los números de página de nuestro informe final.

⑥ El distrito ha malinterpretado el resumen de nuestro informe, que sirve como sinopsis de las conclusiones que se incluyen en nuestro informe. El superintendente auxiliar de Servicios Comerciales actual es un empleado del distrito y no un miembro del personal contratado de este. Las personas a las que nos referimos eran superintendentes auxiliares de Servicios Comerciales anteriores. En diferentes momentos, el puesto de superintendente auxiliar de Servicios Comerciales lo han ocupado empleados o miembros del personal contratado del distrito, como se menciona en la página 19. Hemos hecho un cambio de palabras menor en el resumen del informe para asegurarnos de que nuestro punto quede claro.

⑦ Como se advierte en la página 45, nuestra recomendación sugiere que el distrito establezca una política para proporcionar una capacitación bienal a los miembros de la mesa directiva, es decir cada dos años.

⑧ En contraposición con la declaración del distrito de que ha exigido que el personal contratado cumpla con los requisitos de divulgación de conflictos de intereses, este no siempre lo ha hecho. Según describimos en la página 19, el distrito no les ha exigido el formulario 700 a algunos miembros del personal contratado que han desempeñado funciones parecidas a las de los empleados del distrito, como el superintendente auxiliar de Servicios Comerciales.

⑨ El estatuto de la mesa directiva que el distrito cita es el mismo que utilizamos en nuestro análisis de las remuneraciones de los miembros de la mesa directiva y que la mesa directiva adoptó en julio de 2013. Por lo tanto, como recomendamos en la página 29, el distrito debe hacer cumplir este estatuto reduciendo los honorarios de los miembros de la mesa directiva cuando no asistan a las reuniones.

⑩ Aunque el distrito afirma que exigió que todos los empleados designados presentaran el formulario 700, no garantizó que su superintendente auxiliar de Recursos Humanos hubiera divulgado sus intereses financieros en 2017, como informamos en las páginas 19 y 20. Esperamos recibir la respuesta del distrito a 60 días a las recomendaciones de auditoría a fin de conocer los pasos que ha tomado hacia su implementación para garantizar que sus empleados divulguen sus intereses financieros como corresponde.

El estatuto de la mesa directiva que el distrito cita es el mismo que utilizamos en nuestro análisis de las medidas de la mesa directiva y que la mesa directiva adoptó en julio de 2013. Por lo tanto, como recomendamos en la página 44, la mesa directiva debería limitar la prórroga de las horas de finalización de sus reuniones a una única instancia permitida por reunión. (11)

El distrito hace referencia al cuadro en el que se identifica el estado de implementación de cada recomendación del informe de auditoría del FCMAT. El distrito no nos proporcionó este cuadro hasta que envió su respuesta a la auditoría. Aunque la tabla contiene información similar a la que presentamos en el apéndice B, la tabla del distrito parece incluir un estado actualizado de algunas recomendaciones. Esperamos analizar la respuesta del distrito a 60 días a fin de determinar el progreso que ha hecho para realizar un seguimiento de la implementación de las recomendaciones pendientes y priorizarlas. (12)

El distrito no brindó una respuesta a nuestra recomendación de la página 47 relacionada con la presentación de costos de emisión de bonos. Esperamos analizar la respuesta del distrito a 60 días a las recomendaciones de la auditoría a fin de evaluar su progreso al implementar esta recomendación. (13)